UNIVERSITE AIX-MARSEILLE
ECOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE

Les aspects juridiques de la gestion de la dette publique en Thaïlande

Thèse pour le Doctorat en Droit public
Présentée et soutenue par

Verasit BURANAPRAPHANONT

Jury

Monsieur **Etienne DOUAT**, *Professeur à l'Université Montpellier I, rapporteur*
Monsieur **Philippe LUPPI**, *Maître de conférences HDR à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, rapporteur*
Monsieur **Eric OLIVA**, *Professeur à l'Université d'Aix-Marseille*

Monsieur **Gilbert ORSONI**, *Doyen honoraire, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, directeur de recherche*

Aix-en-Provence – 19 janvier 2015

UNIVERSITE AIX-MARSEILLE
ECOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE

Les aspects juridiques de la gestion de la dette publique en Thaïlande

Thèse pour le Doctorat en Droit public
Présentée et soutenue par

Verasit BURANAPRAPHANONT

Jury

Monsieur **Etienne DOUAT**, *Professeur à l'Université Montpellier I, rapporteur*
Monsieur **Philippe LUPPI**, *Maître de conférences HDR à l'Université de Nice Sophia-Antipolis, rapporteur*
Monsieur **Eric OLIVA**, *Professeur à l'Université d'Aix-Marseille*

Monsieur **Gilbert ORSONI**, *Doyen honoraire, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, directeur de recherche*

Aix-en-Provence – 19 janvier 2015

"L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat".

Permettez-moi d'exprimer, ici, toute ma gratitude à Monsieur Gilbert ORSONI pour son dévouement et ses encouragements indéfectibles dont j'ai pu bénéficier tout au long de l'élaboration de ma Thèse.

Je tiens aussi à remercier chaleureusement Madame Maryse SÉGUIER, enseignante à la retraite, qui m'a aidé à finaliser la rédaction en Français de mes recherches.

Ma reconnaissance s'adresse également aux responsables de la Bibliothèque Nationale de Thaïlande, de la Bibliothèque Nationale de France, des archives de l'Université Aix-Marseille et de Toulouse 1 Capitole pour leur aide indispensable au niveau de la Bibliographie.

A toute ma famille qui m'a soutenu inlassablement afin de mener jusqu'au bout ces études supérieures, loin de mon Pays.

Verasit BURANAPRAPHANONT

A ma famille … BURANAPRAPHANONT

M. Teerapong BURANAPRAPHANONT, mon Père

Mme. Supanan BURANAPRAPHANONT, ma Mère

Mme. Pattarin SKUNA, ma Sœur

M. Nathavit BURANAPRAPHANONT, mon Frère

Mme. Prapaphan BURANAPRAPHANONT, mon Épouse

Mme. Rathananth BURANAPRAPHANONT, ma Fille

LABOR OMNIA VINCIT

« Un travail acharné vient à bout de tout »

"Work conquers all"

มนุษย์ทุกคนต้องทำงาน ความวิริยะ อุตสาหะ เป็นหนทางไปสู่ความสำเสร็จ

* VIRGILE, dans les **Géorgiques**, Livre I (36 à 29 avant J.-C.)

SOMMAIRE

Première partie

L'aspect historique de la dette publique thaïlandaise et les différentes conceptions relatives à sa gestion

Titre I : ***L'histoire de la dette publique en Thaïlande***

Chapitre I : Les perspectives d'évolution de la dette publique

Chapitre II : Les perspectives de gestion de la dette publique

Titre II : ***Les caractéristiques essentielles de la dette publique en Thaïlande***

Chapitre I : L'universalité de la dette publique

Chapitre II : La spécificité de la dette publique en Thaïlande

Deuxième Partie

Le régime juridique relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande

Titre I : ***Le cadre juridique et budgétaire relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande***

Chapitre I : Le contexte budgétaire de la dette publique

Chapitre II : L'application de la loi relative à la gestion de la dette publique

Titre II : ***Les mesures permettant la gestion de la dette publique en Thaïlande***

Chapitre I : Les outils juridiques et financiers introduits par la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique

Chapitre II : La nécessité d'instaurer une gestion consolidée des dettes de l'Etat

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

Act.	Actualités
A.D.	Annum Deo (คริสตศักราช)
AE	Autorisation d'engagement
AFT	l'Agence France Trésor
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
Ass. Nat.	Assemblée Nationale
BC	Banque centrale
BCE	Banque centrale européenne
B.E.	Buddhic Era (พุทธศักราช)
BTAN	les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels
BTF	les bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés
C.	Convention
CAR	Capital Adequacy Ratio
CCS	Cross Currency Swap
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	Conseil d'Etat
CEO	Chief Executive officer (Chef exécutive)
CFO	Chef d'Officier Financier
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
CP	Crédits de paiement
D.	Recueil Dalloz – Sirey
Doc.	Document
Éd / Ed.	Edition
EDP	Excessive Deficit Procedure
FDIF	le Fonds de Développement des Institutions Financières
FMI	Le Fonds monétaire international (FMI) International Monetary Fund (IMF)
FRA	Le contrat de change à terme ou

FRLs	Fiscal Responsibility Laws
GFS	Government Financial Statistics
IAS	International Accounting Standards
Ibid.	*Ibidem* ouvrage déjà cité dans une note précédente.
Id.	*Idem* ouvrage déjà cité dans une note précédente dans la même page.
Infra	ci-dessous
IRS	Interest Rate Swap
JO	Journal officiel de la République française
LFR	Loi de finances rectificative
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPB	La loi relative à la procédure budgétaire
LOLF	Loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
N° / No.	numéro
Obs.	Observation
OAT	les obligations assimilables du Trésor
OCDE	L'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD Organisation for Economic Co-operation and Development)
O/D	L'emprunt sous forme d'un découvert (Overdraft)
ODAC	Les organismes divers d'administration centrale
ONU	Organisation des Nations Unies
Op. Cit.	*Opere Citato* ouvrage déjà cité dans une note antérieure ancienne
OTC	Over-the-counter
P.	Page
PIB	Produit intérieur brut
PIIGE	le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce et l'Espagne
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
Préf.	Préface
PSA	Public Service Agreement
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance

PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presse universitaire de France
P.U.S.S.	Presse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse
R.	Recommandation
RAP	Rapport annuel de performances
RFFP	Revues française de finances publiques
R.S.	Ratanakosin Sok (รัตนโกสินทรศก)
s.	Et suivants
S&P	Standard & Poor
SFG	la Statistique financière du gouvernement
SNA	The System of National Account (le Système de comptabilité nationale)
Supra	ci-dessus
supp.	Supplément
SVT	les spécialistes en valeurs du trésor
TSCG	Le traité budgétaire européen
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union Economique et Monétaire
V.	Voir
v.	*versus*
Vol.	Volume

Introduction

1. Selon le rapport de la commission chargée d'étudier la dette de la France (2005), présidée par Monsieur Michel PEBEREAU (ancien haut fonctionnaire et dirigeant de sociétés), « *l'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse* »[1].

Ce discours nous renvoie à la question de l'origine de la dette publique. Elle est définie comme l'ensemble des sommes que doivent rembourser les administrations publiques au titre des emprunts émis ou garantis pour couvrir leurs besoins de financement.[2] On distingue la dette publique brute de la dette publique nette. Dans le premier cas, il s'agit de la somme de toutes les dettes ; dans le second cas, les créances de l'Etat et des organismes dont il assure la tutelle financière sont défalqués. La question de l'endettement public est actuellement devenu un phénomène universel rappelant aux Etats la nécessité de trouver des mesures tant juridiques qu'économiques afin de gérer la dette publique. En effet, la bonne gestion est devenue une clef essentielle pour maîtriser ladite dette.

2. D'après Thomas PIKETTY « meilleur jeune économiste français » (2002), la question de la dette répond aux besoins de financement de l'Etat. Il existe deux façons principales de financer les dépenses d'un Etat : l'impôt ou la dette. D'une manière générale, l'impôt est une solution infiniment préférable, à la fois en termes de justice et d'efficacité. Le problème de la dette est qu'elle doit le plus souvent être repayée, si bien qu'elle bénéficie surtout à ceux qui ont eu les moyens de prêter à l'Etat. Il existe cependant de multiples raisons comme la sécurité nationale et économique ou l'investissement pour lesquels les gouvernements se trouvent parfois dans l'obligation de recourir à l'emprunt et d'accumuler des dettes, ou bien héritent de la dette importante des gouvernements précédents[3].

3. La dette publique a pris une place importante dans nos finances publiques depuis longtemps. Le sujet a encore gagné en intensité avec la crise qui sévit actuellement dans plusieurs pays. En effet, la plupart des Etats développés et en voie de développement se sont massivement endettés. La dette des Etats-Unis a ainsi dépassé le plafond fixé par la loi, ce qui a incité le Président OBAMA à demander l'autorisation du Congrès pour repousser le plafond de l'endettement. Ainsi, le phénomène dit *« Falaise fiscale » (Fiscal Cliff) ou « Mur fiscal»* désigne la situation économique des Etats-Unis vers la fin de l'année

[1] Rapport de la commission présidée par Michel PEBEREAU**, Rompre avec la facilité de la dette publique : Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale**, Paris, La documentation française, 2006, p.59.
[2] BRUENO Alain et ELLEBOODE Christian, **Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, 2ème édition,** Paris, Ellipses, 2010, p.162.
[3] PIKETTY Thomas, Le Capital au XXI siècle, Edition du Seuil, Paris, p.1016.

2013. A l'époque du Président George W. Bush, durant les années 2001 à 2003, de nouvelles mesures pour stimuler l'économie américaine comme (1) la mesure concernant la réduction d'impôt sur le revenu pour les couples, (2) celle liée à l'annulation de l'impôt sur le patrimoine, (3) et celle sur les allègements fiscaux en faveur de 2% des revenus salariaux ont été mises en place. L'année d'expiration de ces mesures se situait fin 2010. A cause de la crise des « supprimes », la validité des mesures pris pour stimuler l'économie américaine a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2012. Et dès le 1er janvier 2013, une nouvelle mesure sur la réduction du budget de l'Etat, la « Séquestration », est entrée en vigueur afin de baisser le budget de 86 milliards de dollars (environ 63 milliards d'euros). La Séquestration constitue une mesure à long terme pour réduire les dépenses fiscales de 100 milliards de dollars (environ 74 milliards d'euros) sur 10 ans. C'est le budget concernant la défense qui a été diminué de moitié. En outre, l'Etat a adopté une mesure relative à la limitation de l'assistance sociale pour les chômeurs, mesure par laquelle le gouvernement américain a pu restreindre ses dépenses de 43 milliards de dollars (environ 32 milliards d'euros). Une question se pose : Comment se portera l'économie des Etats-Unis, après la fin de validité desdites mesures, la réduction de leur budget, l'augmentation des charges, l'amoindrissement de l'assistance sociale ? Les analystes, dans les marchés, prévoient que, si les Etats-Unis ne prolongent pas la validité de leurs mesures, la consommation du secteur privé sera faible, la population ayant à acquitter davantage d'impôts. En outre, la mauvaise circulation de l'argent à l'intérieur du pays ainsi que la fuite des obligations et des actifs vers les pays étrangers entameront doublement la crédibilité du gouvernement américain. Pour résoudre un tel problème, le Congrès a dû accepter le projet de loi pour contrer la falaise fiscale, projet qui a été adopté en 2013 avec la majorité absolue des votes. Ses principales prévisions ont pour but de maintenir la taxation pour la majorité de la population, de l'élever pour les riches et de prolonger de deux mois la réduction des dépenses du gouvernement.

4. En Europe, la question des finances publiques s'est posée avec une acuité particulière, lors de la crise de la Zone euro. Ainsi, la France, depuis 40 ans, est passée d'une économie à forte croissance, fondée sur le dynamisme de la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, à une économie dont le ressort est, pour l'essentiel, l'endettement public, et où la croissance est à la fois plus faible et plus volatile.

Le besoin de financement de l'économie française est principalement imputable aux administrations publiques et la dette publique qui représentait 20 % du PIB en 1972[4], a vu son poids doubler en vingt ans, passant de 46 % du PIB en 1993 à 93,5 % fin 2013. Avec la remontée des taux d'intérêts, qui tôt ou tard se produira, la charge de cette dette pèsera encore davantage sur les comptes publics[5]. La maîtrise de la dette publique est désormais au centre des débats politiques et parlementaires français comme d'ailleurs européens.

5. La question de la dette se pose dans toutes les régions du monde comme dans des pays à structure et niveau de développement dissemblable. Pour ce qui est de l'Asie, la crise éclata d'abord en Thaïlande en 1997, le baht subissant une série d'attaques spéculatives d'une gravité croissante et les marchés perdant confiance dans l'économie. Le problème provenait principalement d'une combinaison de déséquilibres macroéconomiques et de faiblesses dans le système financier et le secteur des entreprises. Le 20 août 1997, le Conseil d'administration du FMI approuva un appui financier à la Thaïlande d'un montant de 2,9 milliards de DTS[6], soit environ 4 milliards de dollars (environ 3 milliards d'euros), sur une période de 34 mois. Le montant des mesures d'assistance bilatérale et multilatérale engagées pour la Thaïlande atteignait au total 17,2 milliards de dollars (environ 12,5 milliards de d'euros). Sur ce montant, la Thaïlande dépensa effectivement 14,1 milliards de dollars (environ 10 milliards d'euros), avant d'annoncer en septembre 1999 qu'elle n'envisageait pas d'utiliser le solde, eu égard à l'amélioration de la situation économique à l'intérieur du pays.[7] Toutefois, la dette extérieure avait considérablement augmenté.

6. Des années plus tard, en raison du développement du pays, la Thaïlande a de plus en plus recours à l'endettement public et se heurte au non-respect des disciplines financières, à cause de la mise en application des projets « populistes » du gouvernement. De plus, elle est confrontée actuellement à une crise politique qui dégrade encore la situation économique du pays. Ainsi, après plusieurs mois de manifestations pour faire

[4] Discours sur l'Economie et la Dette par le Président de l'Assemblée Nationale, M. Claude BARTOLONE, Réunion des Présidents d'Assemblée du G 8 à Washington, le Samedi 8 septembre 2012 – 1ère session.
[5] Allocution de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, Présentation à la Presse du rapport public annuel 2014, le mardi 11 février 2014
[6] Le droit de tirage spécial (DTS) est un actif de réserve international, crée en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres.
[7] Le redressement de la crise asiatique et le rôle du FMI, Présenté par les services du FMI, juin 2000, voir https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/062300f.htm (consulté 17 mai 2014).

tomber le premier ministre M^me^ SHINAWATRA Yingluck, la crise politique entraîne des conséquences économiques désastreuses : croissance ralentie, baisse du tourisme, chômage en hausse, endettement des ménages… Suite aux troubles politiques et au retard des investissements du gouvernement, les prévisions de croissance de cette année ont été revues à la baisse -jusqu'à moins de 3 % du PIB- tant que la dette publique a progressivement augmenté jusqu'en 2014.[8]

7. Selon une étude menée sur plusieurs crises économiques, qui sévissent mondialement dans divers pays, on constate que les crises économiques se sont toutes produites ou développées à partir des mêmes facteurs. L'un de ces facteurs est l'accroissement de la dette publique que le gouvernement ne peut plus gérer. Aujourd'hui, ces facteurs sont à l'origine de crises économiques dans de nombreux pays européens.
D'après l'étude de M^me.^ REINHART et M^eur.^ ROGOFF (deux économistes américains du FMI) sur les niveaux élevés de la dette publique,[9] il y a un lien entre un haut niveau de dette publique et le ralentissement de l'accroissement du PIB. Ils affirment -statistiques a l'appui-[10] qu'un montant de dette publique supérieur à 90% est consécutif à la diminution de la croissance économique d'environ 1,3%, d'où la difficulté à rembourser par l'impôt la dette publique et à stimuler l'économie nationale. Dès lors, les niveaux de la dette publique resteront encore élevés durant plusieurs décennies.

8. Il existerait, selon eux, deux interactions liées à l'accroissement de la dette publique : 1) le haut niveau de dette publique provoquant une diminution de la croissance du PIB ; 2) la diminution de la croissance du PIB provoquant un haut niveau de dette publique.

Pour le premier lien, les niveaux d'accroissement de la dette publique réduisent la somme d'argent consacrée aux investissements. En effet, le taux des intérêts sur prêts s'élève et limite certaines activités envisagées par les banques d'affaires. Ces deux évènements entraînent une diminution des investissements dans le secteur public. En outre, les grands niveaux de dette publique nécessitent une forte taxation ainsi que la diminution

[8] Centre de recherche pour la reforme de l'économie et des affaires, université de Rangsit, mars 2014.
[9] REINHART Carmen and ROGOFF Kenneth, This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Princeton University Press, 2009, 512 p.
[10] Leur thèse de 2010 est controversée depuis 2013 car elle s'appuie sur des données erronées. Leurs « erreurs » reconnues, les deux protagonistes maintiennent que leur constat reste valable.

des dépenses du gouvernement. Tous ces facteurs contribuent à abaisser les taux de croissance économique ou de PIB.

9. En ce qui concerne le deuxième lien, dans le cas d'un ralentissement économique, certains pays essaient de stimuler l'économie en baissant la taxation afin d'augmenter les dépenses du gouvernement par l'accroissement de la dette publique.

10. Par ailleurs, M^me.^ REINHART et M^eur.^ ROGOFF dénoncent la dette publique « cachée ». De nombreux pays dans le monde ont des liens compliqués avec les niveaux de leur dette publique concernant : 1) les dettes du secteur privé, 2) les diverses dettes des organisations locales, 3) les dettes contractées à l'occasion de l'exploitation de fonds hors budget, 4) le ratio des dettes extérieures.

11. Les dettes du secteur privé seraient, pour certains, à la charge du gouvernement ; par exemple, en Irlande, la crise des « supprimes » (commencée aux Etats-Unis en 2008) a créé une difficulté pour les banques d'affaires jusqu'à ce que le gouvernement les aide à régler une grande partie de leurs dettes pour les protéger de la faillite.

12. Les dettes des organisations locales constitueraient des dettes cachées dont le gouvernement devrait s'occuper. Normalement, le gouvernement n'est pas tenu de rembourser de telles dettes, non considérées comme dettes publiques. Pourtant, dans le cas où il y aurait tant de dettes que les organisations locales ne pourraient pas les gérer elles-mêmes, le gouvernement devrait s'en occuper à leur place.

13. Les dettes contractées à l'occasion de l'exploitation de fonds hors budget sont un autre type de dettes qui pourrait devenir une charge du gouvernement comme les fonds de la sécurité sociale, les fonds pour les différentes retraites. On observe que, dans plusieurs pays, les fonds pour les retraites sont déficitaires à cause d'un grand nombre de personnes âgées dans la société. Finalement, c'est le gouvernement qui doit débloquer de l'argent pour supporter cette opération de fonds.

14. Les dettes extérieures : la gestion à court terme des dettes extérieures est plus difficile à mener que celle des dettes intérieures car, pour les dettes intérieures, le gouvernement peut utiliser divers outils en vue de les rembourser. En ce qui concerne les dettes extérieures, il faut que le gouvernement trouve rapidement une grande quantité de monnaies pour les rembourser, et c'est une opération problématique.

En Thaïlande, le ratio de la dette publique comparé au PIB était aux environs de 46,07% à la fin au mois de mars 2014. Selon l'histoire de la dette de plusieurs pays, on constate que la dette publique contractée est importante, surtout en cas de crise économique mondiale ou de ralentissement économique intérieur.

15. En outre, il y a trop de fonds hors budget mal gérés et qui deviendront des charges supplémentaires pour un gouvernement ultérieur tels : le Fonds des prêts aux étudiants, le Fonds des communautés villageoises et urbaines, le Fonds pétrolier, le Fonds national d'assurance maladie, le Fonds de la promotion des petites et moyennes entreprises, etc. Cette situation n'étant pas largement diffusée auprès du public, cela permet de masquer le risque financier encouru par le gouvernement.

16. Finalement, même si la Thaïlande a emprunté moins d'argent à l'étranger pour la dette publique du gouvernement et les dettes des différents Fonds, on s'aperçoit que la plupart des risques mondiaux liés à la dette publique proviennent des dettes intérieures. En effet, celles-ci incitent les gouvernements à modifier le processus de remboursement de leurs dettes extérieures pour que le niveau de la dette publique contractée avec les pays étrangers soit susceptible d'être géré. Alors, pour les données relatives à la dette publique extérieure, il faut tenir compte du niveau de la dette publique intérieure, même si le gouvernement a le pouvoir de fabriquer de nouvelles monnaies afin de rembourser.

17. Récemment, la Thaïlande a annoncé un projet relatif à la gestion de l'eau ainsi qu'un projet concernant les investissements pour de futures infrastructures en autorisant le gouvernement à augmenter les charges de la dette jusqu'à 2,300 milliards de bahts (environ 52 milliards d'euros), soit 20% du PIB. Néanmoins, ce dernier a affirmé que la totalité de la dette ne serait pas supérieure à 60% du PIB, grâce à sa gestion. Par ailleurs, la plupart des emprunts supplémentaires sont constitués par de l'argent intérieur qui peut être géré plus facilement qu'avec des emprunts extérieurs. Cependant, le gouvernement est en train de

réaliser qu'une crise économique peut se produire naturellement, car la dette publique -à long terme- a une influence négative sur la stabilité économique du pays.

18. Après avoir observé la situation globale de la dette publique dans plusieurs pays, on voit bien que l'accroissement de la dette publique a obligé les Etats à mettre en œuvre des mesures juridiques et économiques visant à permettre une meilleure gestion de celle-ci, afin de la maîtriser.

La gestion de la dette publique peut être expliquée par l'évolution théorique et historique de ce concept. En ce qui concerne l'évolution théorique, la dette publique est le fruit de l'évolution de la doctrine des finances publiques. En effet, la conception classique des finances publiques est influencée par la théorie économique libérale qui domine le 19ème et une partie du 20ème siècle. Le libéralisme économique repose sur la doctrine physiocrate du « laissez faire, laissez passer » qui implique une abstention de l'Etat dans le domaine économique. La période des finances publiques classiques se caractérise par la neutralité économique des finances publiques. Selon les professeurs ORSONI et VIESSANT, la neutralité économique se réalise de deux façons. D'une part, avec le principe de limitation des dépenses publiques entre 10 et 15 % du revenu national, ce qui signifie qu'elles auront un impact limité sur l'économie. En outre, ces dépenses publiques n'auront qu'un seul objectif : celui de financer les services publics, limités par le cadre d'un Etat gendarme[11]. D'autre part, avec le respect de l'équilibre budgétaire érigé en véritable dogme[12]. Ainsi, suivant ces principes, la dette publique sera limitée dans cette période.

19. Après les deux guerres mondiales, la théorie économique libérale a été remplacée par la théorie de l'interventionnisme économique proposée par John Maynard KEYNES, économiste britannique. Les finances publiques classiques sont considérablement affectées par les profonds changements dus au caractère de neutralité qui tend à disparaître. Ce déclin de la neutralité est marqué par la fin des deux formes de neutralité : la neutralité objective et la neutralité subjective. La neutralité objective est en effet affectée par la suppression du principe de limitation des dépenses publiques. Dans tous les Etats, nous assistons à une augmentation considérable des dépenses publiques liée

[11] La théorie de l'Etat gendarme limite ses prérogatives aux « fonctions régaliennes » : la police, la justice, la défense du territoire.

[12] ORSONI Gibert et VIESSANT Céline, **Eléments de finances publiques**, Collection Finances Publiques, Paris, ECONOMICA, 2005, p.10-11.

à l'Etat providence, à des mesures parfois démagogiques, mais aussi aux changements économiques et idéologiques. Les dépenses publiques représentant généralement plus de 30% du revenu national, il n'est plus possible de considérer qu'elles n'ont aucun effet sur l'économie. Quant à la neutralité subjective, elle est également touchée en ce sens qu'il existe désormais une volonté d'utiliser les finances publiques afin d'influencer l'économie. Ainsi, le dogme de l'équilibre disparaît pour céder le pas aux politiques fondées sur le déficit budgétaire avec le budget cyclique et le déficit systématique. Les finances publiques deviennent ainsi un instrument privilégié de conduite de la politique économique[13]. On voit bien que la théorie keynésienne a souligné l'impact de la politique budgétaire sur le niveau d'activité économique d'un pays. Depuis les années 1930, la plupart des pays développés ont donc mené des politiques de relance budgétaire, lors de périodes de récession ou de moindre croissance. Cependant, on se rend compte que la conséquence néfaste du déficit budgétaire, c'est l'accroissement de la dette publique.

20. En raison de la nécessaire intervention de l'Etat pour maîtriser la dette publique qui s'accroît sans cesse, la notion de performance relative à la gestion s'impose. Afin d'équilibrer les nombreuses activités que l'Etat doit assurer avec la diminution des dépenses publiques, la doctrine actuelle des finances publiques est fondée sur la notion de « bonne gestion financière »[14] qui influence les finances publiques contemporaines.

21. Depuis une vingtaine d'années, les principes, les instruments et les pratiques relatifs à l'organisation et à la gestion des finances publiques font l'objet, dans la plupart des pays occidentaux, de profondes mutations. De nouvelles notions, en partie issues d'une doctrine transnationale, le *New Public Management*, apparaissent. La réforme budgétaire en France et en Thaïlande illustre bien ces évolutions. Cette perspective implique une meilleure utilisation de l'argent public. Effectivement, cette dernière se traduit par le concept de nouvelle gestion publique qui introduit une nouvelle organisation administrative en général et une nouvelle organisation financière en particulier. L'efficacité, l'efficience et l'économie sont au cœur de l'esprit des finances publiques actuelles[15]. On voit bien que le

[13] *Ibid*, p.12.

[14] **ORSONI G.,** « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle», *La Revue du Trésor*, n°8-9, 2006, p.592.

[15] **KAEWLA-IAD Supreeya**, « La réforme du budget de l'Etat : Etude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais », Toulouse, Presse de L'université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.19.

concept de nouvelle gestion publique implique une gestion de la dette publique de plus en plus primordiale dans ces deux pays.

22. L'évolution historique de la dette publique résulte d'une évolution universelle qui s'explique par la nécessité de recourir à la dette publique en tant qu'instrument permettant à l'Exécutif d'exercer au mieux ses pouvoirs financiers pour résoudre des problèmes divers. En effet, face à toute situation (normale ou anormale), le gouvernement a besoin de contracter une dette dont les avantages peuvent se répartir en trois catégories : la sécurité publique, la sécurité économique ainsi que le développement économique et social.

23. La dette publique contractée pour la sécurité publique est utilisée dans trois cas : la défense du territoire, la protection civile et la relance du pays suite à des calamités naturelles. Pour les deux derniers cas, il est impossible d'appliquer une seule mesure relative à la taxation moyennant une collecte de fonds, car trop de personnes sont en souffrance. Donc, si cette unique mesure était mise en place, la population aurait à supporter des charges trop lourdes.[16] La contraction de la dette constitue un moyen inévitable pour résoudre lesdites situations. S'agissant de la défense du pays, non seulement le gouvernement doit prendre en charge cette protection (considérée comme une mission normale) en utilisant le budget annuel des dépenses, mais il doit aussi s'approvisionner en armes modernes, ce qui nécessite un recours aux emprunts.17

24. En ce qui concerne l'objectif de sécurité économique, une stabilité économique procure des effets directs (micro-économie) et indirects (macro-économie) à la population. C'est pourquoi, en temps d'instabilité économique, il est nécessaire que le gouvernement agisse pour la résoudre à court et à long termes ; il peut s'agir de la résolution d'un problème économique intérieur ou extérieur au pays. Parfois, le gouvernement thaïlandais a eu le temps de se préparer avant d'affronter ces crises, mais il était nécessaire de posséder l'argent pour les résoudre. Le seul moyen de résoudre un tel problème était d'emprunter une somme d'argent conséquente afin de stimuler le système

[16] THAMMANO Arun, **Connaissances fondamentales sur les finances**, Bangkok , Amarin Printing & Publishing Public Company Limited, 1983, p.227.
[17] *Ibid*, p.222.

économique, d'annuler les problèmes dus à l'inflation ou à la déflation, de combler le déficit d'un budget ou de maintenir des taux de change. Cet emprunt a été à l'origine de la croissance de la dette publique jusqu'à l'apparition de crises économiques telles que la crise économique de 1981-1985 causée par le non acquittement des dettes contractées par certains pays d'Amérique latine, puis par la crise économique en Europe de 2010-2011 pour acquitter les dettes publiques de plusieurs pays européens. On constate que l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon ont d'énormes dettes publiques à partir de l'année 2009.[18] Et, qu'il sera difficile de diminuer de telles dettes avec la crise économique mondiale actuelle.

25. Au regard du développement économique et social, les missions importantes des pays en voie de développement consistent à mettre en place des projets relatifs à l'économie et à la société tels qu'un investissement ou un projet d'études pour les infrastructures du pays, un projet d'irrigation ou un projet de santé publique, en vue d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Pour cela, il faut disposer d'une somme importante. Dans ces pays, les taxes prélevées sur la population ne sont pas suffisantes pour accomplir lesdits projets, surtout les mégaprojets comme les services d'utilité générale qui sont des projets à long terme. Il est donc nécessaire que leur gouvernement recherche des sources de prêts à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Par exemple, en Thaïlande, le gouvernement a proposé au Parlement de voter une loi pour emprunter de l'argent d'un montant de deux trillions de bahts (environ 45 milliards d'euros)[19], afin de développer l'infrastructure des transports publics. Si la présente loi est promulguée, la dette publique en Thaïlande en sera largement accrue.

26. Selon une des raisons mentionnées ci-dessus, le gouvernement peut contracter la dette publique. Même si ladite contraction procure des avantages à la population, ce sont les générations suivantes qui devront payer des taxes pour l'acquitter. Cela veut dire que la dette publique, surtout à long terme, ne sera sans doute pas acquittée par le gouvernement qui l'a contractée. Donc, si le gouvernement décide d'emprunter de l'argent, la dette publique doit être systématiquement gérée, de sa contraction à son amortissement.

[18] PHUANGSUP Wetang, *Risque accru de crise financière mondiale: risque de dette publique*, consulté le 24 janvier 2014 sur http://www.thailandindustry.com/news/
[19] 1 euro = 45 bahts (2014)

27. Commençons par examiner l'évolution historique de la dette publique avec le cas du Royaume-Uni ; à l'issue de plusieurs guerres, depuis le dix-huitième siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la dette publique britannique a atteint des niveaux extrêmement élevés. Ainsi, pour financer la guerre d'indépendance américaine et les multiples guerres notamment contre la France, pendant la période révolutionnaire et napoléonienne, la dette britannique passa d'environ 100 % du revenu national au début des années 1770 à près de 200 % dans les années 1810, soit dix fois plus que la France à la même époque. Ensuite, pendant un siècle, de 1815 à 1914, le budget britannique afficha systématiquement un excédent primaire très important, grâce aux impôts collectés qui dépassaient systématiquement les dépenses. Avec un surplus de plusieurs points de PIB, supérieur par exemple aux dépenses totales de l'éducation tout au long de cette période, cet excédent permit seulement de financer les intérêts versés aux détenteurs des rentes publiques, sans pour autant rembourser le principal : la dette publique britannique nominale restée stable aux alentours de 1 milliard de livres sterling pendant toute la période. C'est uniquement la croissance de la production intérieure et du revenu national britannique qui a finalement permis, au bout d'un siècle de pénitence, de réduire fortement l'endettement public du revenu national[20]. Cela prendre très longtemps pour rembourser une dette publique aussi importante exprimé en pourcentage.

28. En ce qui concerne l'évolution de la dette française, au cours des premières années du règne de Louis XIV, la politique douanière agressive de Colbert et les économies réalisées sur le budget de l'État ont permis de la contenir ; celle-ci est devenue par la suite très importante (4 milliards de livres en 1788 – soit 80 % du produit intérieur brut – PIB). L'histoire nous enseigne qu'en France la dette publique a toujours fortement augmenté lors des périodes de conflits (guerre de Cent ans, Révolution française, Première et Seconde Guerre mondiale) ou de graves crises économiques qui ont impliqué une intervention massive de l'État (1929 et 2007-2009). Mais, à ces périodes exceptionnelles, a succédé avec le temps une situation d'endettement chronique de l'État, en raison du montant croissant des dépenses liées au soutien à l'activité économique, aux dépenses sociales de

[20] PIKETTY Thomas, Le Capital au XXI siècle, Edition du Seuil, Paris, p.240-245.

l'État providence et, plus récemment, au secours des banques très fragilisées par la crise financière la plus grave depuis les années 1930[21].

29. Ces dernières années, la dette française a augmenté sans cesse jusqu'à dépasser le 2 000 milliards d'euros à cause des charges importantes de l'Etat, celles-ci représentant la plus grosse partie de la dette. Viennent ensuite deux autres tranches de dépenses à peu près identiques : les administrations publiques locales et l'administration de la sécurité sociale. En fait, si la dette de l'État augmentait un peu moins vite que le PIB, celle desdites administrations augmentait plus vite, ce qui fait que l'endettement (en proportion du PIB) continuait de croître. On peut dire que s'endetter n'est pas trop grave si on le fait pour investir. Après tout, si notre endettement génère une source de croissance, on peut alors rembourser sa dette sans problème avec le retour de cette croissance. Cependant, si la croissance n'augmente pas et si la durée de la dette est longue (30-40 ans), l'Etat aura du mal à rembourser sa dette. Les dépenses seront davantage consacrées au fonctionnement et à la redistribution qu'à l'investissement[22].

Si la dette publique française ne date pas de la crise mondiale, elle a connu une forte aggravation depuis 2008. Avec le ralentissement de la croissance, les recettes de l'État ont diminué encore davantage (de 51 milliards d'euros entre 2007 et 2009, soit une baisse considérable de 15 % !) tandis que les dépenses publiques se sont accrues de 27 milliards d'euros. Le déficit budgétaire a donc augmenté de 78 milliards d'euros, soit 4 points de PIB supplémentaires. Ainsi, en 2009, les dépenses de l'État ne sont plus couvertes qu'à 71 % par ses recettes. Le processus est général dans l'Union européenne avec un impact violent entre 2007 et 2010, le déficit ayant augmenté en moyenne de 6 points de PIB. Parmi les pays les plus touchés, on retrouve ceux qui sont aujourd'hui soumis aux attaques spéculatives avec une hausse des taux d'intérêt imposés par les grandes firmes de la finance[23].

[21] ARTUS Patrick et PLIHON Dominique, « Dettes souveraines : faut-il mettre à contribution les créanciers privés ? », *Problèmes économiques*, "Crise de la dette : menaces sur l'euro ?", n° 3 029, 26 octobre 2011, La Documentation française, p.11

[22] GARELLO Pierre, Contribuables Associés, « La dette d'aujourd'hui sera l'impôt de demain », dans Les Rendez-Vous Parlementaires du contribuable : La dette de l'Etat : on peut et on doit s'en sortir, n°37, 13 décembre 2011, p.8-9.

[23] COUTROT Thomas, ETIEVANT Guillaume, HARRIBEY Jean-Marie, KHALFA Pierre, LEMAIRE Frédéric, MANGENOT Marc, MARTY Christiane, et TREILLET Stéphanie, « Pour sortir du piège de la dette publique », Attac France / Fondation Copernic, Janvier 2012, p.2.

30. La dette publique française est détenue à plus de 70 % par des investisseurs non-résidents. Cette part n'était que de 59 % en 2007. Elle est nettement supérieure à la moyenne de la zone euro (53 %). Au vu du poids de l'assurance-vie en France, ce sont les compagnies d'assurance qui sont le premier détenteur domestique de la dette publique (20 %). La dette publique française est donc essentiellement placée sur les marchés financiers internationaux et la zone euro apparaît comme le domaine le plus ouvert aux investisseurs étrangers pour l'acquisition de titres de la dette publique[24].

31. La nature de la dette publique française est différente de celle du Japon ou des États-Unis. La dette publique japonaise, bien que très importante (plus de 200 % du PIB), est essentiellement détenue par des résidents (92 %) et par des institutions financières publiques. Elle est donc hors du marché financier mondial et n'est pas soumise aux attaques spéculatives. C'est aussi le cas de la dette des États-Unis qui représentait 100 % du PIB en 2011. Elle est détenue à 70 % par des investisseurs résidents et le secteur financier privé n'en possède qu'une petite partie, la plus grande étant dans les mains d'institutions publiques. Ainsi, en 2009, les émissions de la dette fédérale américaine ont été souscrites - seulement à la hauteur de 6 %- par les banques commerciales. De plus, au vu du rôle du dollar, ce sont les banques centrales, en particulier la Banque centrale chinoise qui en sont les principaux acheteurs au niveau international : 42 % des avoirs de la Banque centrale chinoise sont constitués des titres de la dette américaine[25].

32. Le poids de la dette étant très lourd pour les Etats endettés, il leur faut donc adopter un mécanisme efficace pour en sortir et pour ce faire, plusieurs solutions ont été envisagées. Ainsi, certains auteurs de « Pour sortir du piège de la dette publique » ont choisi la monétisation de la dette, car les États sont obligés aujourd'hui d'emprunter sur les marchés financiers. C'est, comme on l'a vu, le résultat d'une politique délibérée. L'Union européenne s'est placée ainsi volontairement sous l'emprise des marchés financiers. Il faut rompre radicalement avec cette situation et mettre en œuvre une nouvelle politique

[24] Flash Economie n°800, 27 décembre 2011.
[25] COUTROT Thomas, ETIEVANT Guillaume, HARRIBEY Jean-Marie, KHALFA Pierre, LEMAIRE Frédéric, MANGENOT Marc, MARTY Christiane, et TREILLET Stéphanie, *op.cit.*, p.2.

monétaire. A partir d'objectifs économiques, sociaux et écologiques démocratiquement débattus et décidés, la BCE (Banque centrale européenne) et les banques centrales nationales doivent pouvoir financer directement les déficits publics par la création monétaire. Concernant le stock de la dette existant qui n'aurait pas été annulé suite à l'audit, la BCE pourrait le racheter sur le marché secondaire, amplifiant ainsi une politique qu'elle mène depuis la crise (depuis mai 2010, la BCE a acheté 207 milliards d'euros sur le marché secondaire). Cette nouvelle politique monétaire suppose deux conditions. D'une part, l'indépendance de la BCE et des banques centrales nationales doit être remise en cause. Cette indépendance n'ayant d'autre but que de garantir aux marchés financiers qu'elle échappera à tout contrôle démocratique et restera fixée sur le seul objectif de faible inflation, tout en tolérant que le crédit soit abondant pour nourrir les activités purement financières. D'autre part, il est impératif que les politiques économiques européennes soient réellement coordonnées afin d'éviter le chacun pour soi. La politique monétaire doit redevenir l'objet des débats politiques et des décisions démocratiques au niveau national comme au niveau européen[26].

33. Mais, d'autres auteurs pensent que la monétisation de la dette adoptée par les Américains, les Anglais et les Japonais n'est pas une vraie solution pour des raisons bien connues : la monétisation de la dette provoque l'inflation, et cela n'incite pas forcément les gouvernements et les Nations à faire les réformes qui s'imposent. Ainsi Pierre GARELLO, professeur français, agrégé d'économie, propose de relancer la croissance par l'offre et d'installer une fiscalité moins progressive, plus simple. D'après lui, « *Il faut un marché du travail plus dynamique : il y a souvent un grand pessimisme sur nos capacités à créer de la richesse alors que 20 % des jeunes ne travaillent pas, ce qui représente un gros potentiele richesse : nous devons à tout prix faire un effort à ce niveau en rétablissant la confiance. En écrivant cet alinéa, je pensais par exemple aux dernières mesures concernant l'investissement et les plus-values sur les gains qui sapent la confiance : les gens ne veulent plus investir dans un pays où même la fiscalité fluctuante n'est plus sûre. Il faut créer un consensus pour réformer enfin les structures fondamentales, et c'est quelque chose dont on n'a pas encore entendu parler dans ce pays.* »[27]

[26] *Ibid*., p.3.
[27] Contribuables Associés, op.cit., p.14.

34. Cet auteur de revue scientifique interdisciplinaire a également cité les pays nordiques, en particulier la Suède, comme un bon exemple. Les pays nordiques ont de plus en plus libéralisé leur économie au cours des dernières années. Ainsi, dans les années 1990, avec ses réformes, la Suède a dérégulé beaucoup de secteurs : les taxis, les transports aériens et ferroviaires, l'électricité, les télécom. En matière fiscale, elle a abandonné l'impôt sur la fortune en 2007, et diminué la progressivité de l'impôt sur le revenu : c'est loin d'être une « *flat tax* » (impôt à taux unique), mais tout le monde paie des impôts, y compris les faibles revenus, et pour les revenus les plus élevés, ces impôts descendent de 90 % à 60 %. Il y a eu aussi des réformes structurelles fortes, c'est l'un des pays où le système du chèque éducation est le plus développé en Europe et presque au monde. Il existe en outre une grande flexibilité en ce qui concerne le choix de scolarité, avec le public, le privé, l'enseignement à la maison : une réforme audacieuse ; signalons également une réforme des retraites, parmi les plus avancées en Europe[28].

35. Si l'on se concentre sur l'évolution de la dette publique propre à la Thaïlande, celle-ci perdure depuis le 18ème siècle. A cette époque, la plus grande partie de la dette était due au financement des besoins en faveur du développement du pays, et en particulier à la construction des voies de chemin de fer à l'époque du Roi Rama V. Après une révolution politique en 1932, le régime de la Thaïlande devint un régime démocratique. Dès lors, la Thaïlande est un État de droit pour lequel des lois s'appliquent principalement à la gestion du pays. Par conséquent, la contraction de la dette publique voulue par le gouvernement est établie par une promulgation de lois. Actuellement, la Thaïlande -pays en voie de développement- s'oblige à dépenser considérablement et continuellement pour son développement économique et social. En effet, les recettes provenant des impôts, seul revenu principal, ne peuvent pas répondre aux besoins de dépenses du gouvernement, vu la multitude des activités que celui-ci doit assurer. En raison du déséquilibre entre les recettes et les dépenses, l'Etat doit recourir à l'emprunt intérieur et extérieur. La dette publique thaïlandaise s'est alors considérablement développée d'après des motifs variés ainsi que le besoin de sécurité nationale et économique ou même la nécessité du développement économique et social. Le besoin de financement a entraîné les gouvernements à promulguer plusieurs lois autorisant le recours aux emprunts comme la Loi autorisant le ministère des

[28] Ibid., p.15.

Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E.[29] 2519 (1976) afin de financer l'investissement aux infrastructures, la Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976), la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour acheter de l'armement à un gouvernement étranger B.E. 2524 (1981), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1985).

36. La situation économique s'est dégradée à cause de la répression de 1997 comme nous l'avons évoqué plus haut puis, la dette publique thaïlandaise a sans cesse progressé pour tenter de résoudre les problèmes du pays. Aujourd'hui, un gouvernement s'endette pour des raisons diverses et variées, et c'est pourquoi la question de la dette publique est devenue la préoccupation majeure de tous les Etats, y compris de la Thaïlande. Le cadre de la dette publique s'étant élargi, la définition de cette dette ne se limite plus aux emprunts des administrations. Elle s'étend aussi aux emprunts contractés par d'autres organismes. En effet, auparavant, les dettes publiques ne définissaient que le paiement des frais de marchandises importées et de services pour lesquels l'Etat s'était engagé. Plus tard, à cause de la politique de développement du pays qui couvre non seulement les activités assurées par l'Etat, mais aussi les activités exercées par les entreprises publiques et les autres opérateurs de l'Etat, le recours à l'emprunt s'est avéré indispensable. De ce fait, le gouvernement thaïlandais a dû souscrire une caution qui est à l'origine de leur dette publique.

37. L'ampleur de la dette publique s'explique également au regard des aides de l'Etat. Ainsi, ce dernier a dû intervenir pour créer le fonds gouvernemental pour la reconstruction et le développement des instituts financiers en proie à une crise financière et économique. Au regard de la caution des dépositaires et des débiteurs de ces instituts financiers, le gouvernement a dû se charger de la compensation des dommages éventuels. En conséquence, la dette publique de la Thaïlande couvre actuellement de nombreuses dettes dues au fonds gouvernemental pour la reconstruction et le développement des instituts financiers.

[29] Buddhist Era : date de départ de calendrier bouddhiste qui affiche 543 ans d'avance sur notre calendrier grégorien.

38. Le gouvernement thaïlandais a initié de nombreuses lois permettant l'endettement. D'une part, la diversité des lois autorisant l'Etat à recourir à l'emprunt public posait problème, car elles annonçaient différents montants pour la dette autorisée, voire différents taux d'engagements. D'autre part, certaines lois étaient devenues obsolètes au regard de la situation économique et financière actuelle du pays. En outre, celles-ci ne prévoyaient pas des mesures de gestion pour la dette publique. Seule, la loi de 1959 relative à la procédure budgétaire mentionnait certaines mesures juridiques concernant cette gestion telles que : la production des bons et des billets, le dépôt de la somme empruntée au compte, la fixation du budget pour des dépenses supplémentaires et l'attribution d'une compét

39. Compte tenu des diverses situations mondiales, le gouvernement de chaque nation doit contracter une dette publique pour résoudre ses problèmes ou engager des politiques qu'il juge utiles au pays. Il est alors nécessaire et inévitable de créer les systèmes efficaces de gestion de la dette publique et de promulguer des lois spécifiques déterminant des mesures relatives à la gestion de la dette publique. Cela constitue notamment une priorité pour la Thaïlande. Néanmoins, les détails des lois pour gérer la dette publique sont différents dans chaque pays ; par exemple, dans la loi sur les emprunts au Royaume-Uni, la somme totale que le gouvernement peut emprunter chaque année n'est pas initialement fixée, mais elle peut l'être selon sa propre considération, en vérifiant d'autres facteurs tels qu'une position ou une stabilité financière, y compris dans le cadre des disciplines prévues dans d'autres lois.[30] Au Japon, le cadre, lié à la contraction de la dette publique et que le gouvernement doit respecter, est prescrit dans une loi sur les finances gouvernementales[31] selon une autorisation du corps législatif. Au-delà de ces deux pays, les autres ont adopté des règles sur la gestion de la dette publique, sous forme de lois votées par le pouvoir législatif. Ce sont des lois concernant les finances du secteur public ou plus précisément des lois sur la gestion de la dette publique.

40. En ce qui concerne la résolution adoptée par le gouvernement thaïlandais, celui-ci a promulgué la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005).

[30] YORSAENG Worawit , *Application simultanée du cadre des disciplines financières et de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique*, (Mémoire en droit, Faculté de droit, Université Thammasat, 2013), pp.81-95.
[31] *Ibid*, pp.109-119.

Cette loi rassemble des dispositions variées et une mise en œuvre de mesures juridiques et financières différentes, dans un texte destiné à la mise en place d'un système optimal et modernisé de cette gestion.

41. La loi de 2005 est reconnue comme une loi centrale pour tous les systèmes de gestion de la dette publique. Dans cette loi, l'expression « gestion de la dette publique » définit les systèmes liés à la contraction, à la gestion et à l'acquittement de la dette qui sont entièrement prescrits. C'est une définition juridique un peu vaste car la gestion de la dette publique utilisée dans cette loi couvre le système entier de la dette publique, autrement dit : la contraction (les emprunts et les garanties), la gestion proprement dite (ainsi que la restructuration et l'utilisation des instruments financiers pour réduire les risques) et le remboursement. Il est donc nécessaire de noter que la « gestion de la dette publique », expression utilisée dans cette étude, est basée sur les termes prescrits par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui est l'objet principal de notre recherche.

En effet, la Loi de 2005 détermine les mesures juridiques des deux parties essentielles : l'une concernant les cadres juridiques de la contraction de la dette publique, y compris l'emprunt ainsi que sa garantie ; l'autre concernant les moyens de gérer la dette publique grâce à la planification de la gestion, au contrôle et à la possibilité de restructurer ladite dette.

42. Nous pouvons remarquer que l'objectif de cette loi est de mettre en œuvre le cadre juridique de gestion de la dette publique, qui oblige le gouvernement à le respecter en tenant compte de la stabilité et du développement économiques.

À l'heure actuelle, malgré les enjeux de gestion de la dette publique, une étude systématique portant sur les mesures juridiques (de gestion de la dette publique) n'a pas eu lieu en Thaïlande. Les finances publiques ne sont pas bien connues par les Thaïlandais - même par les juristes- en raison de la technicité et de la spécialisation des textes financiers.[32]

[32] KAEWLA-IAD Supreeya, *op.cit*, p.22.

43. L'insuffisance en matière de recherches juridiques systématiques sur la gestion de la dette publique, par rapport à l'enjeu de la dette publique mondiale actuelle, nous paraît regrettable. C'est la raison pour laquelle nous avons mené cette étude sur le système de gestion de la dette publique en Thaïlande et les cadres juridiques concernés ; en observant les expériences étrangères sur ce sujet, espérons que cela puisse permettre de mettre en œuvre des mesures juridiques efficaces susceptibles de permettre de mieux gérer la dette dans l'avenir.

44. Notre étude repose donc principalement sur les dispositions juridiques prévues par la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique en Thaïlande. Nous nous intéresserons aux questions suivantes : Quelles sont les caractéristiques de la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique ? Dans quelles mesures, cette loi peut-elle permettre l'instauration d'un système efficace de gestion de la dette publique en Thaïlande ? Quels sont les inconvénients et les avantages causés par la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique ? Cette analyse est destinée à envisager des solutions et à mesurer l'efficacité des moyens juridiques proposés par cette loi concernant la gestion de la dette publique.

Ainsi, la question est de savoir si les mesures juridiques appliquées à l'endettement public et sa gestion, prévues par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), sont complètes et suffisamment efficaces pour que le gouvernement thaïlandais puisse gérer l'importance de la dette publique existante, et améliorer à l'avenir la situation financière et économique du pays.

45. A partir de cette problématique, nous entreprendrons les modalités de notre recherche en quatre étapes. Nous allons, tout d'abord, étudier l'aspect historique et conceptuel à l'origine de la gestion de la dette publique en Thaïlande. Dans un premier temps, nous relaterons l'histoire de la dette publique en Thaïlande de la période de la Monarchie absolue jusqu'à présent, sous le système Démocratique. En outre, nous réfléchirons sur la notion de dette publique afin de mieux comprendre la définition et les caractéristiques de ladite dette.

46. Nous examinerons ensuite la théorie des finances publiques qui peut être considérée comme un élément favorable à la gestion de la dette publique dans divers pays. De plus, nous analyserons également les politiques financières et budgétaires ayant un lourd impact sur la gestion de la dette publique, politiques qui ont soutenu la mise en œuvre des mesures juridiques pour gérer la dette publique thaïlandaise.

47. Notre analyse se penchera sur les cadres juridiques de gestion de la dette publique prévus par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui est actuellement en application, ceux qui concernent essentiellement la contraction de la dette, les moyens divers permettant de la gérer ainsi que sa restructuration, l'utilisation de dérivés pour couvrir les risques apparus durant l'endettement, et l'instauration d'un organe spécialisé dans la gestion de la dette thaïlandaise.

48. Nous procèderons enfin à une étude des limites concernant l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et à une recherche sur les solutions souhaitables pour résoudre les problèmes existants. Nous nous intéresserons également aux mesures juridiques appliquées dans les pays étrangers, afin de savoir si ces dernières pourraient être adoptées en vue d'améliorer les mesures juridiques sur la gestion des dettes publiques en Thaïlande.

49. En résumé, au regard de la problématique susmentionnée et afin d'apporter une réponse à nos interrogations, notre étude se décomposera en deux parties. La première partie présentera l'aspect historique de la dette publique thaïlandaise et les différentes conceptions relatives à sa gestion. Elle visera à démontrer à la fois l'émergence de la dette publique en Thaïlande et ses caractéristiques essentielles. Ces deux aspects étant considérés comme des facteurs essentiels favorables à une bonne gestion de la dette publique thaïlandaise.

50. La deuxième partie traitera de l'aspect juridique de la gestion de la dette publique en Thaïlande. Nous parlerons d'abord du cadre juridique prévu par la loi de 2005, cadre qui a introduit non seulement les outils juridiques, mais aussi les outils financiers pour mieux gérer la dette publique du pays. Enfin, nous présenterons les limites

de l'application de la Loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique, ce qui impliquera la nécessité de chercher des solutions plus appropriées, afin d'instaurer une gestion efficace et consolidée des dettes publiques en Thaïlande.

PREMIÈRE PARTIE

L’aspect historique de la dette publique thaïlandaise
et
les différentes conceptions relatives à sa gestion

51. L'exécutif, en tant que représentant de l'Etat, est chargé d'équilibrer les recettes et les dépenses pour que la gestion de ce dernier soit exercée, sans difficulté. Cette fonction de l'exécutif se déroule donc en vue de l'action administrative. Or, les gouvernements des pays émergents (comme la Thaïlande) s'obligent à dépenser considérablement et continuellement pour leur développement économique et social. La raison pour laquelle la dette publique joue actuellement un rôle aussi important dans le système des finances publiques en Thaïlande est que les impôts -le seul revenu principal- ne peuvent pas répondre au besoin de dépenses du gouvernement, car ce dernier fixe précisément le taux et la durée de la fiscalité. Donc, l'emprunt pour des dépenses urgentes ou pour l'investissement dans des projets de développement est indispensable.

52. Contrairement à la notion des finances publiques classiques influencées par Adam SMITH[33], « le père de l'économie politique », l'emprunt ou endettement ne reflète pas toujours le gaspillage ou le déséquilibre de la gestion des dépenses. Si l'on estime que les recettes sont suffisantes pour régler le futur acquittement, l'emprunt procurera alors des avantages au gouvernement. Dans le contexte de l'emprunt et selon le principe de l'économie, l'emprunt stimulera et catalysera efficacement le système économique en faveur de la provision des ressources, car les dépenses d'un groupe de personnes (consommateurs) deviendront les recettes d'un autre groupe (producteurs/vendeurs). En effet, l'augmentation des dépenses définit la production, l'embauche et le revenu brut élevé[34]

53. Afin de comprendre pourquoi la Thaïlande est soumise à l'emprunt public qui est à l'origine de la gestion de sa dette publique, une étude sur l'évolution de la dette publique dans son aspect historique (voir Titre I) ainsi que son aspect conceptuel (voir Titre II) apparaît nécessaire. Ce dernier aspect s'est considérablement développé en Thaïlande depuis quelques années. Il est de notoriété publique que l'émergence de la dette publique en Thaïlande et la conception évoluée de sa gestion sont considérées comme des facteurs essentiels favorables à une gestion plus moderne et efficace du pays.

[33] SMITH Adam (1723-1790), philosophe et économiste écossais des Lumières.
[34] VANICHAROENTAM Vimut, « Dette publique », **Mouvement économique**, 21 juin 2000, p.23-24.

TITRE I

L’histoire de la dette publique en Thaïlande

54. L’émergence de la dette publique en Thaïlande peut s’expliquer selon deux perspectives majeures. L’une concerne l’évolution de la dette publique au cours de différentes périodes passées (Chapitre I). L’autre concerne l’impact de la gestion de ladite dette publique en Thaïlande (Chapitre II) à partir de trois outils (à savoir : les recettes publiques, les dépenses publiques et la dette publique) actuellement utilisés par le gouvernement pour résoudre les problèmes économiques et sociaux.

Chapitre I

Les perspectives d'évolution de la dette publique

55. L'histoire de la dette publique en Thaïlande a vu le jour sous la Monarchie absolue (Section I) et l'importance de cette dette était minime. Elle s'est ensuite développée sous le régime de la Démocratie (Section II) et la gestion de la dette publique a alors joué un rôle majeur dans le système des finances publiques.

Dans ce chapitre, nous démontrerons que les objectifs et les pratiques de l'emprunt public ont varié selon les époques, le système juridique et économique.

Section I
Le régime d'emprunt public sous le système public de la Monarchie absolue

56. Dans cette section, nous étudierons le régime d'emprunt public dans trois époques : l'époque du Roi Rama V (§I), l'époque du Roi Rama VI (§II) et l'époque du Roi Rama VII (§III)

§I. Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama V (1868-1910)

57. Appelé « le Grand Roi », le Roi Rama V est renommé pour sa vision intelligente du développement dans différents domaines, par exemple : l'abolition de l'esclavage, la réforme de l'administration des affaires et des finances publiques, la réalisation d'infrastructures, la création des voies de chemin de fer, des services de l'eau et de l'électricité qui constituent les facteurs fondamentaux du développement économique et social du pays. A cet égard, des étrangers compétents ont été embauchés aux affaires publiques pour assister les Thaïlandais. Parmi ceux-ci, il y eut « un conseiller financier »

anglais, Michel INNES[35] que l'Egypte envoya en mission, en Thaïlande, pour trois ans. Le budget de la Thaïlande, en ce moment-là, était déficitaire parce que les impôts étaient à taux faible. L'argent perçu était totalement utilisé, mais le développement du pays avançait moins vite que celui des pays voisins.

58. Entre 1889 et 1904, M. Walter WILLIAMSON, également conseiller financier, donna son avis sur la politique de développement du pays lancée par le roi en ces termes : « Avant d'imaginer le grand projet du barrage-réservoir, on doit rendre compte du capital déjà versé à la construction des voies de chemin de fer qui est indispensable, d'un point de vue stratégique, pour gouverner des régions éloignées. Le capital de l'emprunt ne doit pas être utilisé pour une telle construction. Donc, moi, je ne veux pas que l'emprunt soit versé à la construction du barrage-réservoir et du chemin de fer.[36] »

59. La situation financière, en ce temps-là, n'était pas favorable au développement de l'investissement dans de grands projets ; en effet, la valeur des billets du Trésor baissant[37] considérablement, le budget du gouvernement fut déficitaire consécutivement, pendant les années 1901 à 1904.

Tableau 1 : Budget pendant les années 1901-1904[38]

Année	Recettes brutes (en baht)	Dépenses brutes (en baht)	Déficit (-) (en baht)
1901	36.157.963	36.646.558	-448.995
1902	39.152.124	39.248.544	-96.420
1903	43.458.817	43.908.901	-450.084
1904	46.046.404	46.634.654	-588.250

Source : ministère des Finances, **Livre de la statistique annuelle du Royaume de Siam**, Bangkok : ministère des Finances, 1906, p.31.

[35] Fine Arts Department, National Memorandum Division, Financial Affairs no. 4/2, Bangkok, Fine arts Department Printing, p.2-59.
[36] "Memorandum by the Financial Adviser upon the Cash Balance of the Government", unpublished report submitted to the Ministry of Finance in 1903, Ministry of Finance.
[37] CHAIYUN Viwatchai, **Droit des Finances Publiques,** Bangkok**,** Siwaporn Imprimerie, 1961, p. 7.
[38] HUNTAKUL Pornphen, **Les dépenses publiques durant la période du Rama VI (1910-1925)**, Mémoire, Faculté de lettres, Université Chulalongkorn, 1974, p.10.

60. Par conséquent, face à « la situation financière pénible »[39], l'emprunt extérieur fut envisagé.

Le premier emprunt, contracté en 1904, a été versé à la construction des voies de chemin de fer reliant la province de Lopburi à la province d'Uttaradit pour la somme d'un million de livres sterling. Cet emprunt fut contracté anglaises pour plusieurs raisons:

1) la voie de chemin de fer, pour la destination du Nord, était indispensable au gouvernement local ;
2) un démarrage rapide de la construction en baissant, chaque année, les intérêts de l'emprunt ;
3) le capital interne n'étant pas suffisant, l'emprunt devait être cumulé dans plusieurs pays étrangers ;
4) de meilleures clauses contractuelles pour la Thaïlande devaient être fournies par l'emprunt ;
5) le prêteur devait être celui à qui le gouvernement pouvait confier la réalisation concertée du projet ;
6) il ne fallait plus penser à la perte d'argent mais plutôt à l'intérêt direct concernant cet emprunt au profit de l'intérêt national.[40]

Le second emprunt extérieur avec l'Angleterre, de 3 millions de livres sterling, fut contracté en vue de poursuivre la construction de la voie de chemin de fer, mais une partie fut versée à la gestion de l'eau de Bangkok. De plus, les billets du Trésor (pour la construction de la voie de chemin de fer) furent divisés et gardés comme capital de réserve d'un montant de 900.000 livres, destiné à l'échange des monnaies conformément à la loi étalon or R.S.41 127.42

61. A part ces deux types d'emprunt, cette fois pour raison politique, la Thaïlande contracta un troisième emprunt de 4,63 millions de livres sterling, auprès du gouvernement de la « Fédération de Malaya » (sous la domination de l'Angleterre), pour la construction d'un chemin de fer dans la direction du Sud. Il y avait deux arguments en

[39] INGRAM J.C., **Economic Change in Thailand 1850-1970** (California: Stanford University Press, 1955), p. 197.
[40] Fine Arts Department, "Letter from Sir Mahitratchathai", **National Memorandum Division**, ลว.25 ธง5ง R.S. 121, Financial Affairs No. 5/283, Bangkok, Fine arts Department Printing, p.19.
[41] R.S. : Ratanakosin Sok (รัตนโกสินทร์ศก)
[42] CHAIYUN Viwatchai, *op.cit*., p. 95.

faveur de ce prêteur : d'une part, le gouvernement de la « Fédération de Malaya » avait une relation rivilégiée avec le gouvernement thaïlandais en tant que pays voisin ; d'autre part, la Thaïlande consentait à l'Angleterre l'occupation de 4 régions du Sud à savoir : Saiburi, Kelantan, Trengganu et Perlis, ceci afin d'obtenir l'annulation du traité de « l'Extraterritorialité juridictionnelle» de l'Angleterre, effective depuis 60 ans. A ce sujet, M. Edward H. STROBELL, conseiller a pensé que c'était vraiment une perte de dignité pour une Nation, mais si ces 4 régions avaient continué d'appartenir à la Thaïlande, celle-ci aurait eu une grande difficulté à les gouverner, à cause de la diversité des langues, religions et croyances[43]. En fait, STROBELL souhaitait l'octroi de ces régions à l'Angleterre -sans aucun échange.[44]

[43] NOOMNONT Tamsuk, **Consultant du Roi dans l'histoire thaïe de 1903-1940**, dans La relation entre Thaïlande et Etats-Unis, Bangkok, Praepittaya Imprimerie, 1976, p.141-142.
[44] Letter from Washington Division No. 10883/4-9, "Letter from Mr. Root to King," 4 March 1908.

Tableau 2 : Emprunt extérieur à l'époque du Roi Rama V

	Année	Objectifs	Prêteurs	Cours de la Monnaie (livre sterling)	Intérêts (%)
1	1904	Construction d'une voie de chemin de fer de Lopburi à Uttaraditr (Nord) et dépôt d'argent au Trésor royal	Marché financier de Londres Marché financier de Paris	500.000 500.000	4,5
2	1907	Poursuite de la construction de la voie de chemin de fer et dépôt d'argent au Trésor royal	Marché financier de Londres Marché financier de Paris Marché financier de Berlin	1.125.000 1.125.000 750.000	4,5
3	1909	Construction d'une voie de chemin de fer pour la destination du Sud	Gouvernement de la Fédération de Malaya	4.630.000	4,0
		Total		8.630.000	

62. Le premier emprunt extérieur de la Thaïlande -à l'époque du Roi Rama V- résulte du manque de capitaux et de billets du Trésor ainsi que de la modification du système financier national géré de différentes manières puis, centralisé au ministère des Finances royales, en attribuant le budget aux organes administratifs, selon leur priorité. A cet égard, pour que le contact, le contrôle et la coordination de l'Etat soient bien exécutés, des infrastructures ont dû être envisagées comme facteurs économiques fondamentaux tels que la construction des voies de chemin de fer, par exemple. Du fait de l'abolition de l'esclavage durant cette époque, la main d'œuvre issue du secteur agricole, notamment les

paysans, a augmenté.[45] Evidemment, la construction des voies de chemin de fer a facilité le transport des marchandises comme le riz. Donc, le Roi Rama V a bien auguré que la construction des voies ferrées était plus judicieuse que celle des routes. En effet, le chemin de fer facilitait les déplacements de la vie quotidienne, et l'on percevait en outre des cotisations directes alors que les recettes des voies routières étaient perçues indirectement.

63. Ajoutons que ces emprunts n'étaient pas essentiellement politiques. A l'origine, ils étaient sans garantie, puis les emprunts ultérieurs furent accompagnés de valeurs comme gage, allant jusqu'à couvrir les emprunts antérieurs. Cette stratégie a empêché les étrangers d'intervenir dans la gestion des affaires du pays. Par exemple, lorsque la Chine a contracté un emprunt avec l'Angleterre, le revenu des impôts a été versé comme garantie pour l'acquittement du capital et des intérêts. C'est pourquoi, la somme versée à la Direction du revenu a été mise en réserve pour l'acquittement des dettes et le reste a été dépensé à l'intérieur du pays. Signalons que plusieurs chefs et fonctionnaires supérieurs de cette Direction étaient de nationalité anglaise.

64. En considérant l'aspect de la gestion des affaires et l'administration stratégique du gouvernement, il en ressort que le développement économique, à l'époque du roi Rama V, avait principalement pour but de centraliser les pouvoirs, mais sûrement pas d'améliorer le niveau de vie des Thaïlandais.[46] Donc, l'emprunt extérieur a été détourné pour atteindre le but espéré par le Roi.

§II. Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama VI (1910-1925)

65. L'emprunt extérieur a été contracté à la fin du règne, de 1921 à 1923, parce qu'au début, de celui-ci il y avait une forte stabilité financière, grâce aux moyens économiques créés par le Roi Rama V.

Néanmoins, en 1912, la Thaïlande avait une balance commerciale déficitaire, à cause du climat défavorable du commerce mondial affaibli et de l'écoulement des monnaies vers les pays étrangers. Par exemple, les Chinois, vivant en Thaïlande, envoyaient leurs

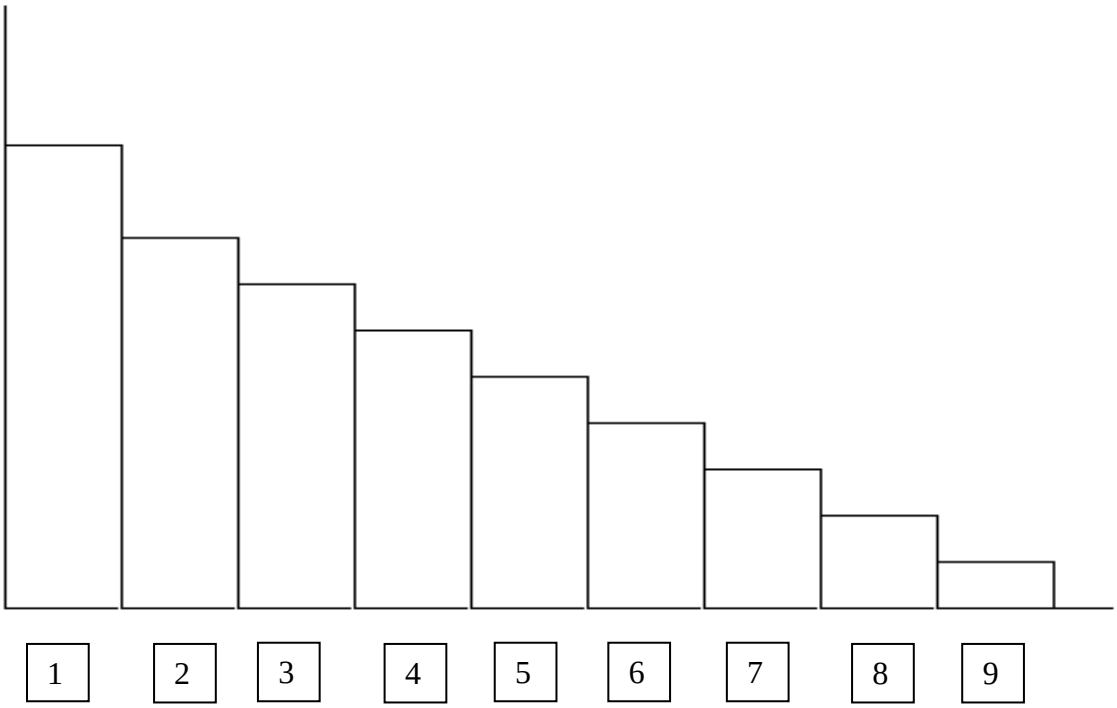
[45] SRIRIMILINT Srinuan**, L'amélioration économique en Thaïlande dans la période du Roi Rama V (1868-1910)**, Mémoire, Faculté de Lettres, Université Chulalongkorn, 1976, p.142.
[46] GORDON Robert, "Economic Development of Siam", **Journal of the Society of Arts XXXIX** (March 1891): 296.

économies dans leur famille restée en Chine, exportaient leurs bénéfices (dividendes et intérêts), sans que le gouvernement ne perçoive des impôts sur ces sommes-là. Plus encore, le cadre de perception du tarif douanier du gouvernement était limité par des conventions conclues avec les pays étrangers. La situation financière a aussi chuté progressivement à cause de la promotion de la défense nationale menée par le Roi, du gaspillage de la cour royale, de la construction du palais Dusit, de la création du scoutisme. De peur d'une intrusion des étrangers dans l'unité nationale et de l'agitation des Chinois en 1910 (causée par l'augmentation de la perception des taxes sur le revenu), le Roi Rama VI a réalisé que les Thaïlandais ne pouvaient pas vivre indépendamment de l'aspect économique. Il a donc dû faire appel aux militaires pour garantir l'ordre public. Malgré des opposants tels que Phraya SURIYANUWAT, Komluang CHANTABURINARUENAJ, Chaopraya ONGSANUPAPUN et Phraya WISUTTISURIYASAK, sa majesté le Roi a encore, dans le critique du manuel de l'économie de Phraya SURIYANUWAT,[47] prôné la nécessité d'une défense nationale contre l'invasion des étrangers plutôt que le renforcement de la richesse du pays en disant : « Est-ce que vous pourrez sauvegarder tous les biens si on est envahi ?[48] »

66. En conséquence, à cause de cette peur et de la force engendrée par des conventions inégales, le budget du gouvernement a été versé aux forces militaires, à la défense nationale et l'excédent au gouvernement, ce qui diffère absolument de l'époque du Roi Rama V (comme le montre le tableau 2 intitulé : Les dépenses nationales pendant les années budgétaires 1897-1925). On peut y voir que le quart du budget des Finances royales ayant été consacré au ministère de la Défense nationale, le budget, pour les autres ministères, a baissé. Pour avoir classé des activités selon leur nécessité (Tableau 3), le ministère des Finances a voulu montrer que le budget concernant les forces militaires était au premier rang des priorités avec 24,3% des dépenses totales.[49]

[47] L'économie, écrit au début de la période du Roi Rama VI, 1911.
[48] Le critique du manuel de l'économie du 13 mai 1914.
[49] HUNTAKUL Pornphen, *op.cit*, p.89.

Tableau 3 : Mise en évidence de la priorité des activités par la comparaison des dépenses et par rapport au budget des dépenses totales moyennes de 1910 à 1922 (%)



1) La défense nationale 24,3

2) Le gouvernement 12,7

3) Les transports 9,3

4) L'ordre public intérieur 7,9

5) La perception des impôts 6,6

6) La justice 4,7

7) L'agriculture 3,2

8) L'éducation 2,6

9) Le commerce 0,1

Source : Direction du Budget du gouvernement thaïlandais, **Rapport budgétaire des années 1910-1922**, Bangkok, ministère des Finances.

67. Néanmoins, bien que le Roi donne la priorité à la défense nationale, la totalité du budget versé provenait des impôts payés par le peuple. Il n'a jamais promu l'emprunt extérieur par crainte de l'intervention des étrangers comme en Chine, pendant l'ère bouddhiste 24, où les dirigeants de la dynastie Mandchoue ont contracté un emprunt extérieur dont la majeure partie a été dépensée dans les affaires militaires, pour stabiliser la dynastie.[50]

68. En ce qui concerne la construction d'une voie de chemin de fer en direction de l'Est, le gouvernement refusa le premier emprunt de la France. En effet, l'article 4 (7) de la Convention de 1904, conclu entre la Thaïlande et la France, définissait que la grande ville à côté du Laos appartiendrait à la France, si elle abandonnait sa force de Chantaburi. C'est uniquement par manque de capitaux ou de techniciens spécialisés que la Thaïlande fut tenue de conclure un accord avec la France. A cet égard, cette dernière proposa un nouvel emprunt à la Thaïlande, destiné à la construction de la voie de chemin de fer et des routes en direction de l'Est, pour relier l'Indochine, à la condition que certains Français exercent une mission en tant qu'officiants dans la Banque Siam Kammajol et au ministère des Finances royales.[51]

69. La situation économique est devenue de plus en plus déficitaire, car le budget, versé aux forces militaires par la Cour royale (au lieu d'être utilisé pour le développement économique), provenait du capital intérieur. En outre, le capital de réserve a baissé à cause du commerce déficitaire du riz, seul produit exporté du pays. Enfin, le taux des monnaies s'est élevé après la première guerre mondiale parce qu'elles ont été exportées clandestinement ; de ce fait, le taux d'échange du gouvernement était au plus bas alors que sa politique de dépenses n'avait pas changé. Cela est montré dans la liste comparative entre les dépenses versées à la défense nationale et à l'ordre public, et les dépenses versées à l'économie (Tableau 4).

[50] PURCELL Victor, **South East Asia since 1800** (Cambridge: Cambridge University Press, 1965), p. 119.
[51] Sir. JUNTABURINALEUNARD, "Memorandum regarding the influence of France on Thai economic system", Financial Affaire No. ร. 6 ค. 1/46, 7 January 1917.

Tableau 4 : Dépenses comparatives entre la défense nationale et l'ordre public (1), et l'économie (2)

Années	Dépenses (1)	Dépenses (2)	(2) / (1) %
1910	31,1	2,2	7,0
1913	34,2	1,0	2,9
1916	35,1	2,0	5,6
1919	40,6	2,4	5,9
1922	40,1	3,9	9,7
1925	41,9	4,4	10,5

(Unité : le million de baht)

Remarques : (1) pour le ministère de la Défense nationale, le ministère de la Marine militaire, le ministère de l'Intérieur, la Police et le ministère de la Justice

(2) pour le ministère de l'Agriculture et le ministère du Commerce.

Source : ministère des Finances, **Livre de la statistique annuelle 1925**, n.p., ministère des Finances, p.601.

70. Face à l'insuffisance du budget et à la baisse des billets du Trésor, M. WILLIAMSON, en 1921, a conseillé l'emprunt extérieur au gouvernement thaïlandais afin de l'aider à financer ses dépenses.[52] Les objectifs étaient les suivants :

1) procurer un budget suffisant ;
2) rembourser en billets du Trésor ;
3) maintenir le capital de réserve pour l'échange des monnaies étrangères.

Le montant de l'emprunt était de 2 millions de livre sterling et le taux d'intérêt était fixé à 7% par an.

71. Cependant, en 1923, la situation financière du gouvernement s'est tellement aggravée que, Phra Ong Chao SUPHAYOKEKASEM, le nouveau ministre des Finances remplaçant Komluang CHANTABURINARUENAJ, a déclaré le pays en situation de crise financière. En cause, la gestion du budget de 1923, car il manquait 18 millions de baht pour

[52] Journal officiel, No. 38 Division Kritsadika Partie 2 (24 Décembre 1923), p.507-508.

les dépenses du gouvernement alors que d'autres catégories de dépenses se voyaient allouer 30 millions de baht qui ne seraient pas dépensés pour le pays, et donc pas en circulation. Si cette somme (18 millions de bahts) avait été utilisée au moment de la crise et de l'insuffisance financière, le gouvernement aurait été en faillite.[53] En ce temps-là, il y avait moins de monnaies étrangères, surtout de livres sterling, et cela n'était probablement pas suffisant pour les dépenses de fin d'année s'élevant à 0.5 million de livres. Dans ce contexte, M. WILLIAMSON a suggéré au gouvernement d'utiliser les billets de réserve sinon, il (le gouvernement) se trouverait face à la crise parce que l'ensemble des monnaies en circulation était insuffisant pour subvenir aux dépenses d'une année, et surtout pour payer les salariés.[54]

72. Pour ces multiples raisons, le gouvernement a contracté un autre emprunt extérieur d'un montant de 3 millions de livres, sur le marché monétaire anglais, en 1923, au taux d'intérêt de 6% par an.[55]

Tableau 5 : Emprunt extérieur à l'époque du Roi Rama VI

N°	Année	Objectifs	Prêteur	Somme d'argent (Million de livres)	Taux d'intérêt
1	1918	Construction de voies de chemin de fer, d'un barrage-réservoir, subvention de billets du Trésor et d'autres activités	Marché monétaire de Londres	2.0	7.0%
2	1923	Construction de voies de chemin de fer, d'un barrage-réservoir, subvention de billets du Trésor et d'autres activités.	Marché monétaire de Londres	3.0	6.0%

[53] Fine Arts Department, National Memorandum Division, "The report of budget year 1923", Financial Affaire ล. 6 ก. 8.2/18, No. 227/23724, 10 March 1922.
[54] Ministry of Finance, Office of the Financial Adviser, Sec. No.30, F. No.19, "Shortage of Treasury Funds, at End of B.E.2465 and Urgent Necessity for their Replenishment," WILLIAMSON, November 1, 1923.
[55] Journal officiel, No. 40 Division Kritsadika Partie 2 (15 mars 1923), p. 302-303.

73. Il est évident que les objectifs de l'emprunt, à l'époque du Roi Rama VI, reposaient sur des bases différentes de celles du Roi Rama V. En effet, le Roi Rama V a conçu un plan de réforme du gouvernement, en choisissant le développement économique comme un moyen fondamental -pour centraliser les pouvoirs. C'est pourquoi, les capitaux extérieurs étaient importants pour développer les principaux facteurs de l'aspect économique tels que : les voies de chemin de fer, l'électricité, les postes et télécommunications, etc.

74. A l'époque du Roi Rama VI, les besoins de l'emprunt résultaient de l'insuffisance du budget, de la diminution des recettes, des billets du Trésor et du capital de réserve. En effet, ce souverain a dépensé une grande somme pour la défense nationale, la gestion intérieure et les dépenses de la cour royale, ce qui a fait baisser le budget restant. Donc, le secteur économique ne s'est pas beaucoup développé et les recettes du commerce extérieur ont diminué. Plus encore, après la Première Guerre mondiale, à cause de la régression de l'économie mondiale, des effets du climat et de l'état des sols, la production agricole fut défavorisée. Le gouvernement interdit alors l'exportation du riz (principale marchandise du pays), ce qui entraîna une chute des revenus du peuple et, au final, une diminution considérable au niveau de la perception des impôts.

75. Dans le même temps, le versement d'une somme importante au budget de la défense nationale et au gouvernement a fait augmenter le nombre de fonctionnaires dont les rémunérations ont grimpé. De ce fait, une carrière dans les organismes administratifs a suscité un grand engouement chez les jeunes étudiants. En outre, le pouvoir économique dépendait principalement des étrangers, notamment des Chinois et pourtant, le gouvernement n'a jamais pris des mesures relatives à la perception des impôts des intéressés.

76. En conséquence, le gouvernement a été obligé de contracter l'emprunt extérieur lors du déséquilibre entre les recettes et les dépenses. La majeure partie des emprunts a été versée dans les affaires administratives.[56] Paradoxalement, même si le développement économique, à l'époque du Roi Rama VI, n'était pas au niveau de celui du Roi Rama V, le gaspillage de la cour royale n'a cessé d'augmenter, ce qui a fait dire : « En

[56] HUNTAKUL Pornphen, *op.cit*, p.165.

fait, le manque de capital de réserve n'a pas résulté du peu d'investissements ou de la crise économique entre 1920-1921, mais du gaspillage budgétaire du Roi Rama VI ».[57]

77. En ce temps-là, la Thaïlande était dans une situation conflictuelle due, d'une part, à la conclusion de traités internationaux comme la convention sur les tarifs douaniers à l'importation et à l'exportation – le plus important revenu du pays – d'autre part, à l'octroi de territoires aux pays étrangers en échange de l'indépendance. Profitant du fait qu'un grand nombre d'étrangers, au sein des armées, avaient les capacités de défendre le pays en cas de menaces, le chef de l'Etat a déterminé principalement sa politique sur la défense du pouvoir monarchique.

§III. Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama VII (1925-1935)

78. À la différence des autres époques, aucun emprunt extérieur n'a été contracté durant cette période. En effet, dès son accession au trône, le Roi Rama VII a compris qu'il était primordial de diminuer les dépenses de la Cour tout en développant l'économie, afin d'atteindre un niveau équivalent à celui qui était en vigueur à l'époque du Roi Rama V ; c'est la raison pour laquelle, le Roi Rama VII a tenté d'équilibrer le budget national en baissant les dépenses, en réduisant le nombre de fonctionnaires, en déterminant des règlements sur le versement du budget à la Cour, en appliquant de nouveau la loi sur le cens qui avait été annulée à l'époque du Roi Rama VI, en modifiant le taux des impôts[58] (source de recettes importante pour le financement de différents projets), et en facilitant la perception des impôts directs, notamment des impôts sur le revenu[59]. Au final, tous ces moyens ont permis d'équilibrer le budget.

79. Le pays s'étant obligatoirement hissé au niveau international, et le développement de l'investissement étant conforme à la somme des recettes du pays, le Roi

[57] FISTIE Pierre, **L'évolution de la Thaïlande contemporaine** (Paris: Librairie Armand colin, 1967), p. 85.
[58] En 1917, la Thaïlande a modifié le taux de ses impôts (taux fixé auparavant par un traité international), car elle avait participé à la 1ére guerre mondiale ; plusieurs pays vont modifier leur taux : Etats Unis 16 décembre 1932, France 10 février 1925, Espagne 3 août 1925, Danemark 19 décembre 1925, Japon 10 mars 1924, Angleterre 14 juillet 1925, Portugal 14 août 1925, Italie 9 juillet 1926, Belgique 13 juillet 1926, Norvège 16 juillet 1926. (Voir NUMNONT Tamsuk, *op.cit.*, p.162)
[59] TANAPORNPHUN Rangsan, « Introduction: philosophie, histoire et études sur l'évolution de la société », dans **La Société et l'Economie,** Bangkok, Université Thammasat Imprimerie, 1976, p. 279.

en a déduit que l'emprunt extérieur n'était pas nécessaire. M. Edward COOK, autre conseiller financier, partageait cet avis car il pensait que ce moyen aggraverait le déficit budgétaire, entraînant la finance sur la voie de l'instabilité. En effet, rendre le coût et les intérêts aux pays prêteurs serait comme brader les produits lucratifs,[60] les dépenses et les recettes devant être obligatoirement équivalentes[61].

80. Influencé par les opinions de COOK et de WILLIAMSON, un emprunt extérieur a été envisagé par le Roi Rama VII, au moment du changement de Régime en 1932. Evidemment, il valait mieux fournir le capital pour acquitter les dettes et accumuler les fonds chaque année, mais le gouvernement pouvait aussi verser cette somme pour acquitter les dettes de l'emprunt extérieur.[62] Cette action était destinée à sauvegarder la réputation du gouvernement, au cas où il n'aurait pas pu acquitter ses dettes à l'échéance.

81. Les tentatives du Roi Rama VII pour équilibrer le budget ont été effectives de 1926 à 1928. A partir de 1929, l'instabilité financière est encore apparue. De par la régression économique mondiale, les prix moins élevés des marchandises à l'exportation, la baisse du revenu provenant de liée à la valeur du baht, et la production moins volumineuse, le budget des dépenses de 1929 à 1931 fut en déséquilibre ; or, la majeure partie de ces revenus était versée au paiement des salaires, des dépenses normales et des frais de travaux publics. En 1930, d'après les chiffres des affaires relatifs aux recettes du gouvernement s'élevant à 106,4 millions de bahts par rapport aux dépenses de 103,8 millions, on a conclu à « l'apparition d'une grande crise économique dans le pays » et préconisé que le gouvernement devrait donner la priorité à des projets à accomplir selon la nécessité. Cela a provoqué la colère des ministres comme s'ils avaient réellement été blâmés.[63] Néanmoins, le gouvernement a effectué le paiement par billets du Trésor, dans les cas d'urgence (chaque fois que la production agricole du pays était insuffisante, car dépendante des climats). Les fonds pour la défense nationale ont été revus à la baisse, et les revenus des impôts ont été versés principalement au paiement des salaires et des frais normaux -ce qui a engendré un équilibre du budget en 1930.

---

[60] Ministry of Finance, Officer of Adviser, Sect. No.25, F. No.19, "Question of Borrowing in Siam", COOK, July 24, 1925 (2468).

[61] Fine Arts Department, National Memorandum Division, Sir E.M. COOK, "Observation upon the present Financial Position of Siam", Financial Affaire ร.7 ก.15.3/1.

[62] Les fonds en vue d'acquitter les dettes de l'emprunt extérieur ont été créés en 1927.

[63] NONKYUNGTHONG Mayuri, **Problème économique en Thaïlande dans la période du Roi Rama VII (1925-1934)**, Mémoire, Faculté des Lettres, Université Chulalongkorn, 1977, p.99.

82. Pourtant, en 1931, l'instabilité financière ressurgit et demeura continue. Approximativement, les recettes du gouvernement étaient de 88,7 millions de bahts tandis que ses dépenses étaient de 110,10 millions, c'est-à-dire que les dépenses étaient plus élevées que les recettes de 22 millions de bahts.[64] C'est pourquoi, les dépenses ont considérablement[65] diminué de 1931 à 1932 parce que le gouvernement n'a pas pu émettre de nouveaux billets du Trésor ou d'autres monnaies. En particulier, il n'a pas consenti à contracter l'emprunt extérieur, selon la suggestion du conseiller financier étranger, HALT-PATCH. Même si le ministère du Commerce lui proposait les fonds d'amortissement des dettes extérieures ou de l'emprunt intérieur, HALT-PATCH s'opposa à ce que le gouvernement contracte l'emprunt. Selon lui, en émettant des obligations à l'intérieur du pays, celles-ci ne seraient vendues qu'à Bangkok et ultérieurement à Londres, donc les prix seraient bas et il y aurait davantage d'acheteurs.[66]

83. Au cours de la deuxième crise financière, le gouvernement a utilisé des moyens différents, en vue de baisser les dépenses et d'augmenter les recettes nationales comme suit :

1) financer des dépenses nécessaires et normales ;
2) dissoudre certains organismes administratifs ou positions ;
3) réunir différentes grandes villes ;
4) abolir le système d'étalon-or (Gold Standard)[67] ;
5) relever le tarif douanier, percevoir les impôts des étrangers, établir la loi portant sur le régime foncier ;
6) percevoir les impôts sur les salaires des fonctionnaires[68] ;
7) baisser la rente du Conseiller royal et les dépenses de la famille royale ;
8) réduire les fonds pour la défense nationale et les fonds d'amortissements des dettes extérieures.

[64] *Ibid*, p. 108.
[65] Fine Arts Department, National Memorandum Division, Financial Affaire ร.7 ค.15.1/4., 30 January 1930.
[66] HALT-PATCH, Noted by the Foreign Affairs on the Memorandum of the Ministry of Commerce, dated Jan. 3rd, 1932. (ร.7ค.14/4)
[67] étalon-or (Gold Standard) : système monétaire dans lequel l'unité de compte ou étalon monétaire correspond à un poids fixe d'or.
[68] « Déclaration concernant l'impôt sur les salaires », Journal officiel, (17 mai 1932), p.121-122.

84. Des mesures strictes, émanant du gouvernement, ont été appliquées à certains fonctionnaires qui envisageaient un emprunt extérieur, et des groupes « révolutionnaires » se sont alors formés, souhaitant le changement politique de la monarchie absolue en régime constitutionnel (1932).

85. On voit donc qu'à l'époque du Roi Rama VII, le gouvernement n'a pas consenti à contracter l'emprunt extérieur, car il a voulu se suffire à lui-même, se souciant de la situation financière du pays. Il a collectionné des recettes nationales dont une partie a été versée principalement à l'acquittement des dettes extérieures, pour montrer aux étrangers sa stabilité financière, selon la proposition du conseiller financier. Cette façon d'exercer a causé un déséquilibre du budget national parce que de nombreuses sommes d'argent ont été obligatoirement réservées à l'acquittement de dettes et d'intérêts antérieurs.

86. A cet égard, il y eut d'autres raisons aggravantes comme la régression économique mondiale, la baisse du revenu à l'exportation, etc. Le gouvernement n'a donc pas pu procurer une flexibilité aux recettes nationales. Enfin, du fait de la reprise des dépenses susmentionnées et du fait que la plupart des Thaïlandais exerçaient le métier de fermier ou de fonctionnaire, apparut un chômage dû à la pénurie de professions industrielles, au mauvais état de l'agriculture et à la maîtrise du commerce par les étrangers ; les Chinois notamment ont été traités de façon injuste. Tout cela a contribué à un changement de politique.

87. Le système d'emprunt -sous la Monarchie absolue- nous a conduit aux analyses suivantes :

1) L'emprunt extérieur a servi de moyen financier permettant d'atteindre un but politique à savoir : développer le pays afin de pouvoir le défendre contre l'invasion étrangère en échange de l'extraterritorialité. En effet, grâce à une meilleure situation financière, la Thaïlande a réussi à négocier des accords avantageux.

2) Les démarches liées à l'emprunt n'étaient pas compliquées. Comme le roi avait -seul- le pouvoir de prendre une décision, sur proposition des fonctionnaires supérieurs,[69] cela avait un effet positif : l'emprunt était dépensé selon l'objectif déterminé ;

[69] NA TALANG Pisol, **La gestion de la dette extérieure par le gouvernement thaïlandais**, Mémoire, Faculté des sciences politiques, Université Thammasat, 1963, p.5.

l'examen des projets était plus rapide ; il n'y avait pas de répartition des ressources entre plusieurs personnes.

3) L'emprunt extérieur était divisé, en général, en vente d'obligations sur les marchés monétaires extérieurs, emprunts directs aux institutions financières et emprunts aux gouvernements étrangers. Durant cette période, le gouvernement choisit l'emprunt financé par la vente d'obligations d'Etat sur les marchés monétaires extérieurs, même si la situation financière n'était pas crédible sur les marchés de Londres et de Paris. Mais, la Thaïlande étant trop éloignée et ses institutions financières si peu fiables, l'emprunt ne lui fut pas accordé et le pays dut se rabattre sur la seule vente de bons. A noter que, à l'époque du Roi Rama V, le gouvernement a contracté un seul emprunt auprès de la Fédération de Malaya (Malaisie). Le taux d'intérêt était conforme à l'offre et à la demande des marchés monétaires extérieurs ; mais au niveau du remboursement des dettes, c'était une lourde charge pour le gouvernement par rapport aux taux d'intérêts accompagnant l'emprunt qui subventionnerait divers projets dans le système démocratique du pays.

4) Le cadre de l'emprunt extérieur ne s'est pas limité au sens juridique, mais s'est étendu à l'aspect politique. En effet, l'emprunt ne devait pas entraîner une perte d'autonomie au niveau de la gestion des affaires du pays ; le gage et les conditions de l'emprunt devaient être contrôlés. Par exemple, à l'époque du Roi Rama VI, la France a proposé un prêt à la Thaïlande, à condition qu'un certain nombre de Français soit employés en tant qu'agents du ministère des Finances, ce que la Thaïlande n'a pas accepté. Plus tard, le Roi Rama VII n'a pas consenti à contracter l'emprunt extérieur parce que la Thaïlande serait, cette fois, sous l'occupation du pays créancier. Partant, cette politique a permis au pays de gérer ses affaires -en toute indépendance- et d'acquitter ses dettes à l'échéance.

Section II
Le régime d'emprunt public
sous le système public de la Démocratie

88. L'endettement extérieur, après le changement de régime politique passant de la Monarchie absolue à la Démocratie, s'étendit à tous les secteurs de l'économie (éducation, défense nationale, expansion économique, etc.) d'une manière plus

proportionnelle. L'étude de cet emprunt se divise en trois sujets pour faciliter la mise en ordre chronologique et la détermination des règlements relatifs aux dettes extérieures.

§I. L'emprunt public de la fin du règne du Roi Rama VII en 1932 jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et la destitution du Maréchal Por. PHIBOOLSONGKRAM en tant que Premier ministre. Dans cette partie, nous étudierons : les diverses situations du pays, l'économie et la finance relatives à l'emprunt extérieur, les règlements et démarches de cet emprunt -en comparaison avec l'époque de la Monarchie absolue.

§II. L'emprunt à l'époque du Général Sarit THANARAT, Premier ministre à partir de 1958 jusqu'à 1983. Dans cette partie, nous étudierons : les raisons de l'emprunt, l'influence de l'intervention des étrangers, les règlements et démarches de l'emprunt extérieur, les objectifs de l'emprunt concernant la défense nationale, la limitation des emprunts, le changement et la possibilité de modification des règlements relatifs à l'emprunt extérieur.

§III. L'emprunt public au cours de la crise économique de 1997. Dans cette partie, nous étudierons : la cause et l'effet de la crise économique qui a conduit la Thaïlande à se soumettre à l'emprunt extérieur dont le montant énorme est à l'origine de la création de la Loi relative à la gestion de la dette publique (2005).

§I. L'emprunt public de 1932 à 1958

89. Après le changement de régime politique en 1932, bien que le peuple souverain ait la possibilité de déterminer les politiques de gestion des affaires par l'intermédiaire de députés élus selon le système démocratique, le roi était encore le chef suprême de la Constitution. Durant cette période, il n'y eut pas d'emprunt extérieur, à cause des changements successifs de chefs de gouvernement. Ce fut d'abord, Phraya Manopakorn NITIHADA qui occupa le poste de Premier ministre aidé par Pridi BHANOMYONG ; ce dernier prit l'initiative de concevoir un projet économique provoquant ultérieurement une confusion au niveau de l'emploi dudit système. Finalement, Pridi BHANOMYONG fut expatrié, car on craignait qu'il établisse le Communisme.[70] Plus tard, Phraya Paholpolpayahaseana fit un coup d'état et devint Premier ministre en 1933 sollicitant, à son

[70] KORLANEE Vited, **Evènement politique; 43 ans de Démocratie en Thaïlande**, Bangkok, Romkarnpim Imprimerie, 1975, p.241.

tour, Pridi BHANOMYONG pour l'assister à la formation du gouvernement. Puis, le Maréchal Plaek PIBULSONGKRAM fut le troisième Premier ministre entre 1938 et 1944.

Tableau 6 : La balance du commerce entre 1934 et 1940

Année	Marchandises importées (baht)	Marchandises exportées (baht)	Balance du commerce (baht)
1934	101.726.721	172.594.870	+ 70.868.149
1935	108.754.047	158.218.323	+ 49.464.276
1936	110.043.648	184.361.153	+ 74.317.505
1937	111.824.481	169.492.804	+ 57.668.323
1938	129.630.731	176.760.534	+ 47.129.803
1939	129.619.582	215.023.945	+ 85.404.363
avril-juin 1940			+ 25.221.773

Sources : Division de la Statistique, **Statistique annuelle de la Thaïlande,** Bangkok, ministère des Finances, 1929, p.237.

Division de la Statistique, **Statistique annuelle de la Thaïlande**, Bangkok, ministère des Finances, 1939, p.279.

90. Cependant, à l'égard du budget gouvernemental, il apparaît qu'entre 1937 et 1944, les recettes (recouvrements) étant inférieures aux dépenses, le budget était donc déficitaire comme cela est indiqué dans le tableau 7.

Des lors, le gouvernement a essayé de trouver une solution[71] au moyen de/s :

a) billets du Trésor des années antérieures qui avaient été conservés ;

b) l'argent de réserve pour le remboursement des dettes (c'est-à-dire les recettes réservées entre 1927 et 1931 pour s'acquitter des dettes extérieures avant le délai fixé).

[71] CHAIYUN Viwatchai, **Mémoire sur le commerce en Thaïlande pendant la deuxième guerre mondiale**, Bangkok, La Banque de Thaïlande, 1961, p.197.

Tableau 7 : Recettes et dépenses brutes entre 1937 et 1944

Exercices	Recettes (Baht)	Dépenses (Baht)	Recettes négatives – Dépenses positives +
1937	109.412.310	125.940.867	-16.528.557
1938	118.351.387	132.913.013	-14.561.676
avril-septembre 1939	59.611.536	74.198.310	-14.586.804
octobre 1939-septembre 1940	146.478.068	161.480.147	-15.002.079
octobre-décembre 1940	37.180.468	28.319.181	+8.761.287
1941	161.064.608	198.411.870	+37.347.262
1942	142.154.471	198.711.420	-56.556.949
1943	176.73.761	249.055.953	-72.322.192
1944	267.413.378	367.731.217	-96.317.839

Sources : Division de la Statistique, **Statistique annuelle de la Thaïlande**, Bangkok, ministère des Finances, 1939, p.125.

91. Par la suite, le gouvernement a emprunté de l'argent à la source intérieure[72], c'est-à-dire à la Banque de Thaïlande établie au cours de la guerre en Asie du sud-est. Cet emprunt était tellement élevé à l'époque, qu'il y eut une inflation liée à une chute de la valeur du baht et à l'emprunt du Japon à la Thaïlande pour des dépenses militaires. Le montant total des emprunts fut approuvé par le premier ministre le 18 juin 1942, même si Pridi BANOMYONG, ministre des Finances, y était complètement opposé. Au final, la Thaïlande dut emprunter au Japon 200 millions de yens pour maintenir la stabilité de la valeur du baht.

92. Grâce à la raison politique visant le patriotisme, avant la 2ème guerre mondiale, durant les années 1932-1935, la Thaïlande n'a pas emprunté d'argent à

[72] Loi portant sur les allocations au cours d'une situation critique B.E.2485 (1942), Décret royal 59 (7 avril 1942) : 816.

l'extérieur pour financer ses affaires, jusqu'à l'époque de Khuang APHAIWONG, quatrième premier ministre. A la fin de la 2ème guerre mondiale (1946-1947), il y eut de nombreux changements de premiers ministres. Pridi BANOMYONG, premier ministre du 1er mars jusqu'au 21 août 1946, emprunta de l'argent à l'extérieur pour la première fois, après l'annulation de l'emprunt sur 10 ans[73] par lequel le gouvernement avait demandé 10 millions de dollars au gouvernement américain pour restaurer le pays touché par la guerre. Puis, M. le contre-amiral Thawan THAMRONGNAWASAWAT, premier ministre en 1946-1947, emprunta au gouvernement indien (colonisé par l'Angleterre) 50 millions de roupies afin de leur acheter des marchandises ainsi que du matériel. Cette somme d'argent fut remboursée au centuple à l'importation.

93. Ensuite, vint l'époque du Maréchal Plaek PIBULSONGKRAM reprenant sa position entre 1948 et 1957 ; il signa avec le gouvernement américain trois conventions : la première sur la Fondation Fulbright (1er juillet 1950), la deuxième sur la coopération économique et technique (19 septembre 1950) et la troisième sur la coopération militaire (1er octobre 1950)[74]. Cela permit à la Thaïlande de recevoir l'assistance économique des Etats-Unis. Les montants des emprunts du secteur gouvernemental et des entreprises publiques furent déterminés avant le 20 octobre 1967. Ils sont illustrés dans les tableaux 8 et 9.

[73] Ingram, op., cit. , p.187.

[74] PATTAMANONT Ukrit, « Influence de l'organisation internationale ainsi que du gouvernement étranger sur la politique économique thaïe : Etude concernant l'influence des Etats-Unis », Documents pour le séminaire sur la « Théorie de la Dépendance 1 », Faculté d'Economie, Université Thammasat, 1983, p.7.

Tableau 8 : Emprunts extérieurs émis directement par le gouvernement en tant qu'emprunteur

Ordre	Année	Objectifs	Prêteur	Sommes	Durées du contrat	Taux d'intérêt (% par an)
1	1946	Restaurer le pays	Gouvernement américain	$10.000.000	18 ans	2 3/8
2	1946	Acheter des marchandises et du matériel à l'Inde	Gouvernement indien	50.000.000 de roupies	20 ans	3
3	1951	Dépenser : pour les projets de chemins de fer, d'irrigation et de port	Banque mondiale	$3.000.000 $18.000.000 $4.400.000	13 ans 18 ans 13 ans	3 3/4 4 3 3/4
4	1956	Construire de routes nationales	Gouvernement américain	$10.000.000	40 ans	4 (฿) 3 ($)
5	1957	Concéder des emprunts aux entreprises privées qui finançaient l'industrie sous consentement du gouvernement américain.	Gouvernement américain	$1.000.000	20 ans	4 (฿) 3 ($)
6	1957	Construire des routes nationales et développer différentes économies	Gouvernement américain	$10.000.000	40 ans	4 (฿) 3 ($)
7	1958	Posséder un système de télécommunication dans le pays	Fonds de développement asiatique	$7.000.000	30 ans	3 1/2

Sources : 1. Loi portant sur les emprunts pour restaurer le pays B.E.2489 (1946), Journal Officiel (spécial), vol 63, tome 64 (24 septembre B.E.2489).

2. Loi portant sur l'emprunt pour le projet d'allocations économiques étranger B.E.2502 (1959), Journal Officiel (spécial), vol.76, tome 75 (1er août B.E.2502).

Tableau 9 : Emprunts extérieurs garantis par le gouvernement

Ordre	Emprunteur	Objectifs	Prêteurs	Sommes d'argent	Taux d'intérêt (% par an)
1	Société de Navigation maritime thaïlandaise	Acheter trois bateaux de chargements	Banque d'export-import	$1.039.830	3 1/2
2	Sucre thaïlandais de Chonburi (S.A.R.L)	Développer expansion industrielle	Société du Stork Work Sour	$1.093.000	-
3	Soutien des économies nationales à une S.A.R.L	Gérer le développement économique	Banque américaine	$10.000.000	4 1/2
4	Société de chemin de fer de la Thaïlande	Réparer des voies ferrées, acheter des équipements et construire des logements	Banque mondiale	$12.000.000	4 5/8
5	Soutien des économies nationales à une S.A.R.L	Construire une usine du sucre à Suphanburi	Compagnie de Five Lille	$7.005.600	-
6	Soutien des économies nationales à une S.A.R.L	Construire une usine de papeterie	Compagnie de Five Lille	$12.432.000	-
7	Port maritime de la Thaïlande	Acheter des équipements divers comme des dragues…	Banque mondiale	$3.259.078	4 3/4
8	Electricité Yunhee	Etablir le barrage de Yunhee selon un projet d'énergie hydro-électrique de cascade ainsi que développer le service électrique dans tout le pays	Banque mondiale	$66.000.000	5 3/4

Sources : Division des emprunts extérieurs, **Documentation sur les emprunts extérieurs**, Bangkok, Département de la coopération technique et économique.

94. Remarques : après avoir étudié l'emprunt public depuis le changement de régime politique, la Thaïlande a été soumise à l'emprunt extérieur en 1946. A partir de ce moment, la somme générée par la totalité des emprunts devient alors de plus en plus importante comme le montrent les analyses

- sur le type d'emprunt.

L'emprunt du gouvernement est divisé en deux types selon ses sources: la première source est l'emprunt intérieur qui se manifeste en émettant des bons, des billets à ordre et des billets du Trésor pour rétablir l'équilibre du budget des dépenses. La seconde est l'emprunt extérieur qui, lui, se manifeste en émettant des bons de prêts ou en contractant un engagement avec un gouvernement étranger ou l'institut monétaire international, en vue d'investir dans des projets, selon le plan national de développement économique et social.

Précisons qu'à l'époque de la monarchie absolue, l'emprunt extérieur était exécuté grâce à la vente d'obligations dans le marché monétaire. Durant les années 1946-1958, il fut créé via un Institut financier international tel que la Banque mondiale ou un gouvernement étranger comme les Etats-Unis etc. De plus, l'emprunt couvrait la dette du gouvernement et sa garantie.

Il y a eu là un impact remarquable, car la charge des dettes du gouvernement, par rapport à l'époque de la monarchie absolue, fut moins lourde. En effet, le taux d'intérêt était moins élevé et la durée du remboursement plus longue, grâce à ces emprunts non seulement dépensés pour développer l'économie, mais aussi pour servir les raisons politiques du prêteur.

- sur la décision et l'administration responsable.

C'est l'ensemble des ministres - composé majoritairement de soldats - qui avait le pouvoir de décision concernant un éventuel emprunt extérieur.[75]

Face à une mauvaise utilisation des prêts, due au manque de vérification concernant l'importance d'un projet et à l'évolution du résultat, la nécessité de contracter certaines dettes a été remise en question. Prenons, pour exemple, le soutien des économies nationales à une S.A.R.L, une entreprise publique utilisant tellement d'emprunts que le gouvernement fut chargé de rembourser à sa place.

[75] KARANEE Vited, *op.cit*, p.672-674 et p.1037-1045 (Liste du cabinet de l'ensemble des ministres, à l'époque du maréchal Plaek Pibulsongkram).

- sur l'intervention des étrangers.

Durant cette période, la Thaïlande a emprunté de l'argent à des gouvernements étrangers (américain, indien) ainsi qu'à un Institut financier international (outil d'un gouvernement étranger) tel que la Banque mondiale.

Cela a engendré le début de l'intervention des étrangers dans l'administration, à travers la politique économique ainsi que la politique militaire avec le soutien du commerce libre, l'affaiblissement de la concurrence, le rôle commercial avec des entreprises privées, la promotion d'un investissement étranger, la résistance à la doctrine opposant les officiers aux communistes[76].

[76] PHEAMTUNJIT Kri, « Influence des organisations internationales et d'un gouvernement étranger sur la politique économique thaïe », Etude sur la Banque mondiale.

§II. L'emprunt public de 1958 à 1983

95. Après la prise de pouvoir du Maréchal Plaek PIBULSONGKRAM, lors du coup d'Etat de Septembre 1957, le Maréchal Sarit THANARAT est devenu premier ministre le 20 octobre 1959. Le gouvernement de ce-dernier a été soutenu par les Etats-Unis, selon la politique de l'aide « Marshall » qui n'avait guère eu de succès sous l'ère du Maréchal Plaek PIBULSONGKRAM. Dés lors, le gouvernement américain a joué un rôle de plus en plus important dans le premier plan de développement économique et social élaboré concrètement le 20 octobre 1961. Auparavant, le gouvernement avait promulgué la Loi apportant son soutien aux investissements étrangers, prévue par les arrêtés révolutionnaires n^{os} 47 et 49.[77] En particulier, l'arrêté n°33 encourageait les entreprises privées thaïlandaises et étrangères à faire des investissements.

96. Quant au gouvernement, il n'avait qu'à jouer le rôle d'investisseur du projet fondamental des économies ; c'est-à-dire qu'il n'entrait pas en concurrence commerciale avec des entreprises privées, mais il leur donnait l'opportunité de bénéficier de l'argent étranger. De fait, plusieurs organisations étaient établies en vue de développer le pays comme par exemple, le Conseil du développement des économies nationales.[78] Cette organisation était responsable de la politique concernant le développement économique et social du gouvernement via « une considération sur la proposition de l'assistance technique, les finances et l'emprunt étrangers. »

97. En vertu de la Loi sur le Conseil du développement national de l'économie et de la société (n°2) B.E.2503 (1960), « Les règles de l'emprunt avec des étrangers B.E. 2503 (1960) » se sont multipliées avec les normes suivantes : les étapes de l'emprunt, les organisations qui étaient chargées de vérifier les projets, de fonder la politique concernant l'emprunt extérieur, conformément au plan du gouvernement.

[77] « Journal Officiel (spécial) », Journal Officiel (spécial) vol.76, tome 7 (le 12 janvier 1959) ainsi que vol.76, tome 8 (13 janvier 1959).
[78] Loi portant sur le Conseil du développement des économies nationales B.E.2502 (1959), Journal Officiel spécial vol.76, tome 69 (4 juillet 1959).

98. Hors des règles susmentionnées, d'autres lois concernant l'endettement ont été promulguées en même temps, par exemple : la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) qui a fixé l'emprunt intérieur et extérieur[79], la Loi portant sur l'emprunt conforme au projet des aides économiques de l'étranger n°1 B.E.2502 (1960), n°2 B.E.2504 (1961), [80] etc.

99. D'après la structure des recettes du gouvernement durant les deux siècles derniers, on peut constater que l'endettement public du gouvernement a régulièrement augmenté et a même eu tendance à s'amplifier. En effet, on observe que de 1968-1987, le montant des emprunts a été multiplié par 30, non seulement pour les dettes contractées de l'intérieur mais aussi celles de l'extérieur. Cela veut dire qu'à la fin de l'année 1968, le montant des dettes du gouvernement était environ de 21,1 billions de bahts et, à la fin de l'année 1987 il avait augmenté jusqu'à atteindre 639,1 billions. Cependant, à compter de l'année 1988, ce montant a continuellement diminué parce que la position financière du gouvernement devenait meilleure.

L'emprunt extérieur du gouvernement thaïlandais, avant l'année 1978, était contracté principalement pour un investissement économique dans la politique nationale du développement économique et social.

100. En 1977, le gouvernement thaïlandais a commencé à emprunter de l'argent extérieur pour financer des dépenses concernant le plan de développement de l'armée - argent qui n'était donc pas destiné au développement économique. Théoriquement, un tel emprunt constituait des dépenses, en sus de la consommation du gouvernement. En fait, cette façon de procéder était illégale, car ces dépenses devaient être financées par les impôts.

Or, un emprunt qui n'est pas destiné à l'investissement économique génère une lourde charge pour le gouvernement. Celui-ci a dû rembourser une dette de l'ordre de : 1,3 milliards de bahts en 1967, 3,418 milliards de bahts en 1972, 6,4 milliards de bahts en 1977 et 69,6millards de bahts en 1990.

[79] Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), version amendée, (n°2) B.E.2503 (1960), (n°3), B.E.2511 (1968) ainsi que (n°4) B.E.2517 (1969).

[80] MAITREEBORRIRAK Cheadchant, **Analyse de la compétence du gouvernement thaïlandais à payer les dettes extérieures,** Mémoire de maîtrise en économie, Université Thammasat), 1985, p.16-44.

Cette charge du remboursement de la dette devint de plus en plus lourde au fil des ans, quand on la compare avec le budget des dépenses du gouvernement à partir de l'année 1972. Le fait est que ladite charge du gouvernement, comparée au budget des dépenses de 1987, était plus élevée de 25%.

101. Le taux le plus élevé du remboursement de cette dette résultait directement de l'emprunt des ex-gouvernements. Cela obligea les gouvernements suivants à devenir liquidateurs. Le taux élevé du remboursement des dettes, comparé au budget des dépenses gouvernementales, devint une lourde charge pour le peuple et le gouvernement à ce moment-là. En effet, quand le gouvernement doit établir un gros budget pour rembourser des dettes antérieures, une partie des autres budgets diminue considérablement. La population, dans ce contexte, bénéficie peu des services publics mais doit, paradoxalement, payer plus d'impôts pour le remboursement de telles dettes.[81]

102. Signalons qu'autrefois, la « dette publique » de la Thaïlande était minime. Constituée, en grande partie, par des dettes émises par le gouvernement en tant qu'emprunteur direct, elle était donc appelée la « dette de l'Etat ». Ladite dette s'est alors attachée à tous les gouvernements successifs. A propos du remboursement de la dette, inscrite au budget national, elle était à la charge du peuple en tant que contribuable lorsque le gouvernement faisait trop de dettes. Puis, le gouvernement a joué un rôle de plus en plus prépondérant, selon le niveau de développement économique du pays. Des entreprises publiques ont également joué un rôle important, car elles étaient libres de contracter des dettes -non seulement des emprunts garantis, mais aussi non garantis (les deux étant couverts par le gouvernement)- en vue d'investir dans des projets fondamentaux concernant le développement du pays.

103. Par ailleurs, le Fonds pour la reconstruction et le développement du système des instituts financiers a favorisé l'accès à l'emprunt, ce qui incitait à accroître les dettes. A cause d'une aide du Fonds aux instituts financiers (rencontrant des difficultés causées par la

[81] PHIPATSERITHAM Kreagkiat, **Les finances sur l'affectation et la distribution d'une subvention**, Bangkok, Université Thammasat, 1997, p.416-420.

crise économique) et de la garantie des épargnants et créanciers de ces instituts, le gouvernement a dû se charger du remboursement des dommages du Fonds, en cours et à venir. La dette du Fonds fut alors incluse dans la dette de l'Etat.

104. De ce fait, le montant de la dette publique -de plus en plus élevé- devint une lourde charge pour le budget de l'Etat. En 2000, elle était de 1.006.949 millions de bahts (environ 22 milliards d'euros), soit l'équivalent de 19 % du PIB. Mais, ce montant sera éminemment supérieur, car le gouvernement devra rembourser, simultanément, les dommages du Fonds sur 5 ans, en faisant une estimation peu fiable.

Tableau 10 : Montant des arriérés de la dette de l'Etat au 30 avril 2000

Unité : le million de bahts

Listes	Dette de l'Etat liée au rapport et au site internet du Ministère des Finances et de la documentation budgétaire	Dette de l'Etat et celle du Fonds liée au rapport	Dette de l'Etat que le Ministère des Finances présenterait dans son rapport et sur son site internet conformément au GFS Basis[82]
1. Dette contractée directement par le gouvernement			
1.1 Dette extérieure	345.748	345.748	345.748
1.2 Dette intérieure	661.201	661.201	661.201
2. Dette des entreprises publiques garantie par le gouvernement			
2.1 Entreprises publiques étant des instituts financiers	192.072	192.072	
2.2 Entreprises publiques hormis les instituts financiers	687.709	687.049	687.049
3. Dette des entreprises publiques non garantie par le gouvernement			
3.1 Entreprises publiques étant des instituts financiers			140.049
3.2 Entreprises publiques hormis les instituts financiers		779.289	779.289
4. Dette du Fonds			
Totalité	1.886.070	2.665.359	2.613.336
Dette Comparée au PIB normal en 2000 (5.039 milliards de bahts) (%)	37,43	52,89	51,86
Dette extérieure de la Banque de Thaïlande			473.783

Sources : ministère des Finances, Bureau de gestion de la dette publique, Banque de Thaïlande, Fonds de reconstruction et de développement du système des instituts financiers, « Dettes publiques », Documents pour le séminaire académique au Centre de la convention nationale de la reine Sirikit, Bangkok, le 26 juin 2000.

[82] GFS : The Governement Finance Statics

105. Le 30 juin 2011, la totalité de la dette publique représentée dans le tableau 11 est de 3.000.473,78 millions de bahts[83], soit l'équivalent de 28,68 % du PIB.

Tableau 11 : Montant des arriérés de la dette de l'Etat au 30 juin 2011

Unité : le million de bahts

Listes	**Le montant de la Dette de l'Etat**	**Dette de l'Etat par rapport au PIB (%)**
1. Dette contractée directement par le gouvernement	3.000.473,78	28,63
1.1 Dette extérieure	44.059,29	
1.2 Dette intérieure	2.956.414,49	
2. Dette des entreprises publiques hormis les instituts financiers	1.074.088,12	10,25
2.1 Dette des entreprises publiques garantie par le gouvernement	516.927,59	
2.2 Dette des entreprises publiques non garantie par le gouvernement	557.160,53	
3. Dette des entreprises publiques étant des instituts financiers	158.305,73	1,51
3.1 Dette extérieure	6.563,73	
3.2 Dette intérieure	151.742,00	
4. Dette du Fonds	30.525,59	0,29
4.1 Dette garantie par le gouvernement	30.445,18	
4.2 Dette non garantie par le gouvernement	80,41	
Totalité	4.263.393,22[84]	40,68

Source : Bureau de gestion de la dette publique, Document diffusé sur le site internet **http://www.pdmo.go.th/**, le 8 septembre 2011.

[83] 3.000.473,78 millions de bahts soit environ 66,7 milliards d'Euro (2014).
[84] 4.263.393,22 millions de bahts soit environ 94,7 milliards d'Euro (2014).

§III. L'emprunt public au cours de la crise économique de 1997

106. La crise économique, démarrée en 1997, devint de plus en plus grave au début de l'année 1998. En conséquence, la valeur du baht était très fluctuante et l'économie stagnait dans toutes les régions. En outre, les instituts financiers avaient des difficultés à conserver leur stabilité. Le grand endettement du Fonds avait provoqué une inversion à court terme du marché financier, si grave que les taux d'intérêts ne pouvaient diminuer. Le gouvernement a donc été obligé de prendre, pendant 2 ans, les mesures suivantes :

1) stimuler les réserves monétaires internationales pour maintenir la stabilité de la valeur du baht ;
2) gérer la politique du déséquilibre des finances pour stimuler l'économie ;
3) soulager les effets sociaux causés par la crise économique ;
4) augmenter les fonds aux instituts financiers pour la continuité de leur fonctionnement ;
5) soutenir 12 sociétés financières ainsi que 7 banques commerciales sans stabilité ;
6) octroyer des fonds aux instituts financiers par rapport à des projets concernant le développement du pays.

Or, toutes ces mesures augmentaient les dettes du gouvernement. C'est ainsi qu'elles s'élevaient à 1.901.355 millions de bahts à la fin de l'année 1997, à 3.000.473,78 millions de bahts à la fin du mois de juin 2011 comme nous le montre le tableau 11.

107. Quant à, la dette contractée directement par le gouvernement (les arriérés), elle était divisée en trois types. Le premier type concernait les sources de la dette classées en deux catégories : la dette extérieure et intérieure.

108. En ce qui concerne la dette extérieure, celle-ci avait pour objectif de stimuler les réserves monétaires internationales de l'Etat afin

- d'ajuster la structure économique ;
- d'investir dans le social ;

- de prendre des mesures pour soutenir l'économie (le 30 mars 1999 « Fonds de Miyazawa[85] ») ;
- d'adopter une stratégie pour optimiser l'agriculture.

109. La dette intérieure avait, quant à elle, pour objectif de résoudre les problèmes liés à la crise économique selon les trois prêts suivants : l'emprunt pour compenser le déficit budgétaire de l'Etat, l'emprunt pour compenser les dommages du Fonds et l'emprunt pour augmenter les fonds des instituts financiers, conformément au projet en date du 14 août 1998 de 48.613 millions de bahts.

Le second type se rapportait à la dette des entreprises publiques hormis les instituts financiers. Elle s'élevait à 146.987 millions de bahts, 100.000 millions étant garantis par le gouvernement. Un tel endettement était dû à des investissements continuels, au moment où le secteur privé rencontrait des difficultés économiques.

Le dernier type concernait la dette du Fonds. A la fin du mois de décembre 1997, la dette totale du Fonds s'élevait approximativement à 385.220 millions de bahts. En lui avançant une somme de 499.041 millions, le gouvernement compensait les dommages et, au final, la dette du Fonds se situait à 30.525,59[86] millions à la fin du mois de juin 2011. Sans l'aide du gouvernement, le Fonds aurait dû demander une baisse de sa dette au marché financier.

110. Ainsi, on peut se demander quelles étaient les causes de cette dette. La réponse est donnée par les deux objectifs de l'emprunt :

1) le Fonds était représenté par le gouvernement -garant des dépositaires et créanciers- afin de résoudre les problèmes que les instituts financiers rencontraient continuellement depuis l'année 1997.

2) le Fonds avait aidé, en 1997, de nombreux instituts financiers non stabilisés. Ces derniers devaient être fermés ultérieurement, car la totalité des dettes du Fonds s'élevait à 893.111 millions de bahts à la fin de l'année 1997.

*

* *

[85] MIYAZAWA Kiichi (1919-2007) : Premier ministre du JAPON de 1991 à 1993 puis ministre des Finances de 1998 à 2001.
[86] 30.525,59 millions de bahts soit environ 678,3 millions d'Euro (2014).

111. En conclusion, l'endettement public du gouvernement (depuis la fin de l'année 1997 jusqu'au mois de juin 2011) augmenta de à environ 1.099.118,78[87] millions de bahts,[88] endettement indispensable depuis 1997 (début de la crise économique thaïlandaise) en vue de résoudre les problèmes de la crise économique de l'Etat. En effet, ce dernier avait dû :

- augmenter les réserves monétaires internationales, en dépensant moins pour protéger la valeur du baht ;
- promouvoir la liquidité du secteur privé, dans le cas d'un exode des capitaux ;
- stimuler l'économie, lors d'une forte stagnation économique ;
- soulager les effets sociaux causés par la crise économique ;
- résoudre les insuffisances des instituts financiers ainsi que protéger les dépositaires et créanciers couverts par le gouvernement. [89]

112. L'accroissement de la dette publique thaïlandaise a eu -sans aucun doute- un impact majeur sur les perspectives budgétaires et financières du pays, notamment sur les perspectives de gestion de la dette publique que nous allons étudier dans le prochain chapitre.

[87] 1.099.118,78 millions de bahts soit environ 24,4 milliards d'Euro (2014).
[88] Documents diffusés sur le site internet du Bureau de gestion de la dette publique, http://www.pdmo.go.th, le 8 septembre 2011.
[89] Université Thammasat, « Dettes publiques : Charges de l'Etat à résoudre », Documents pour le séminaire Thammasat Forum, le 27 juin 2000, p.38-41.

Chapitre II

Les perspectives de gestion de la dette publique

113. Comme dans de nombreux pays au monde, la maîtrise de la dette publique constitue la préoccupation majeure de la Thaïlande. Il est donc nécessaire de présenter, clairement, les perspectives de l'endettement public, et de s'interroger sur les enjeux qu'il sous-tend. Ainsi, le montant de la dette publique française était à 1.646,1 milliards d'euros au premier trimestre de l'année 2011. Elle avait augmenté de 54,9 milliards d'euros, durant les trois premiers mois, atteignant approximativement 84,5% du PIB, selon l'INSEE. Le point saillant de cette envolée était prévisible puisque le gouvernement s'attendait à une dette à 85,5% du PIB en fin d'année, due principalement aux déficits de l'Etat et de la sécurité sociale. Dans le même temps, les administrations publiques locales, c'est à dire les collectivités, s'étaient désendettées de 4,1 milliards d'euros. Leur dette représentait désormais moins de 9,5% de la dette totale française, ce qui battait une nouvelle fois en brèche l'argument selon lequel les élus locaux seraient les responsables du dérapage des comptes de la France. « Avec 1.286,5 milliards d'euros de dette à rembourser, l'Etat ne donne pas le bon exemple, loin s'en faut » déclarait le Figaro[90]. Aujourd'hui, le montant de la dette publique française a dépassé officiellement les 2 000 milliards d'euros au deuxième trimestre de l'année 2014.[91]

114. La dette publique thaïlandaise s'élève actuellement à 5 650 milliards de bahts (environ 125,56 milliards d'euros) soit 46,46% du PIB en août 2014[92], ce qui est très près de son plafond légal[93].

[90] **Le Figaro** : « La dette de la France atteint un nouveau montant record », publié le 30/06/2011.
[91] **Le Figaro** : « La dette de la France crève actuellement le plafond des 2 000 milliards d'euros », publié le 30/09/2014.
[92] Public Debt Management Office – www.pdmo.go.th
[93] Cependant, d'après un niveau comparatif, la Thaïlande se place parmi les pays les moins endettés du monde. La dette publique du Japon dépasse par exemple les 250% du PIB, et celle de plusieurs pays de l'Union européenne dépassera les 90 % en 2014 (**La Tribune** – www.latribune.fr).

Tableau 12 : Montant des arriérés de la dette de l'Etat en août 2014

Unité : le million de bahts

Listes	Le montant de la Dette de l'Etat	Dette de l'Etat par rapport au PIB (%)
1. Dette contractée directement par le gouvernement	3.924.374,96	32,27
1.1 Dette extérieure	75.677,15	
1.2 Dette intérieure	2.765.259,40	
2. Dette des entreprises publiques hormis les instituts financiers	1.095.014,47	9,00
2.1 Dette des entreprises publiques garantie par le gouvernement	438.376,47	
2.2 Dette des entreprises publiques non garantie par le gouvernement	656.638,00	
3. Dette des entreprises publiques étant des instituts financiers	615.381,85	5,06
3.1 Dette extérieure	3.005,05	
3.2 Dette intérieure	612.376,80	
4. Dette du Fonds	0	0,00
4.1 Dette garantie par le gouvernement	0	
4.2 Dette non garantie par le gouvernement	0	
5. Dette d'autres organismes	15.369,96	0,13
5.1 Dette garantie par le gouvernement	0	
5.2 Dette non garantie par le gouvernement	15.369,96	
Totalité	5.650.141,24	46,46

Source : Bureau de gestion de la dette publique, Document diffusé sur le site internet **http://www.pdmo.go.th/**, le 8 août 2014.

Face au souci inhérent à cette situation, la gestion de la dette publique est devenue un impératif indispensable afin de diminuer les risques financiers. La gestion de la dette publique fait donc partie de la politique budgétaire des pays (Section II).

115. L'endettement public est considéré comme l'un des trois instruments des Finances publiques, à savoir : la dépense publique, la recette publique et la dette publique. Concernant l'aspect conceptuel, l'utilisation de la dette publique comme outil du gouvernement -pour résoudre les problèmes économiques et financiers du pays- a été différemment influencée par deux doctrines : la doctrine classique et la doctrine néo -classique.

On verra par la suiteque la doctrine néo-classique, à l'origine de l'Etat-providence, a largement soutenu l'endettement public.

Afin de mieux comprendre les causes de l'endettement public, la présentation des grandes conceptions économiques -tant libérales qu'interventionnistes- nous apparaît également nécessaire (Section I).

Section I
Les influences des grandes conceptions économiques sur l'endettement public

116. A diverses époques, les économistes se sont penchés sur le rôle du gouvernement dans l'endettement public, rôle plus ou moins adapté. Donc, on peut distinguer les conceptions économiques comme suit : la conception des économistes classiques (§I), la conception des économistes néo-classiques (§II) et la conception des économistes actuels (§III).

§I. La conception des économistes classiques

117. Cette conception se base sur le principe d'équilibre, similaire à la gestion du budget des particuliers. Cela voudrait dire que le déséquilibre entre les dépenses et les ressources est une erreur et cause un dommage, sauf pour le gouvernement ayant la possibilité de contracter un emprunt. Dans ce cas-là, il s'agit d'appliquer une politique financière concernant d'une part la gestion des réserves, et d'autre part, le maintien de l'équilibre entre les ressources et les dépenses[94].

Selon la notion classique, le gouvernement, au même titre qu'un particulier négociant une affaire, est dépendant des mécanismes du marché qui règlent l'offre et la demande des marchandises. Dans le cadre d'une compétition libre mondialisée, la croissance économique se développe d'une manière optimale. Par conséquent, afin de créer

[94] LIKITTRAKOLWONG Teeradeah, **Les limites du droit des finances publiques concernant le contrôle parlementaire sur l'endettement public**, Thèse de la Faculté de droit, Université Chulalongkorn, 2006, p. 11-12

ladite compétition, le gouvernement ne doit pas intervenir dans le mécanisme économique. En fait, cette notion exprime une très forte réticence vis-à-vis de l'endettement public.

118. L'un des économistes classiques qui défend cette théorie est Adam SMITH. Voici quelques-uns de ses propos : *« L'endettement public est une mauvaise action. En effet, tout pays qui établit une grande dette présente une situation économique instable. Si le gouvernement peut contracter facilement un emprunt et gaspille l'argent, il y aura une inflation ultérieure. En outre, l'emprunt pour les dépenses du gouvernement reflète une irresponsabilité envers la société, et impose des charges aux descendants qui devront acquitter les dettes à sa place. Le gouvernement qui établira le moins de dettes possibles obtiendra la confiance et la satisfaction de la Nation.* »[95].

De plus, Adam SMITH poursuit son idée contre le rôle de l'endettement de l'Etat en disant : « *Tout gouvernement qui établit un emprunt pour ses dépenses n'est pas un gouvernement responsable envers son peuple, étant donné que la somme empruntée peut être gaspillée, sans raison nécessaire et convenable. Plus encore, le particulier ne s'intéresse pas au moyen de paiement du gouvernement parce que cette somme ne provient pas de la perception de l'impôt.* »[96].

119. Selon certains économistes, la dette publique signifie : *« l'ensemble des engagements financiers, sous la forme d'emprunts (souscrits par l'Etat pour la direction des actions gouvernementales) et sous la forme d'un contrat de remboursement (délivré aux prêteurs) dans lequel il est défini que le gouvernement est tenu de rembourser la somme du coût et des intérêts à une date prévue* »[97].

120. En fait, Adam SMITH pose pour principe que l'Etat devrait limiter son rôle dans les activités économiques et ne pas intervenir dans le mécanisme du marché. Ainsi il (l'Etat) devrait laisser agir le mécanisme des prix du marché qu'il appelle : le mécanisme de la « main invisible » (Invisible Hand), chargé de contrôler le marché selon le système de l'équilibre économique.

---

[95] THAMMANO Aran, **Dette publique et Stabilité économique**, 1ère édition, Bangkok, Collège de la Défense nationale, 1986, p.2.

[96] MINGMANEENAKIN Wanrluck, « Gestion de la dette publique de la Thaïlande », dans le texte du cours pour le séminaire de l'année scolaire 1984 Sujet : Crise de la dette externe du gouvernement thaï, Faculté de l'Economie, Université Thammasat daté du 11-12 février 1985, p.1.

[97] SILPHIPHAT Sunee, « Dette publique », Texte du cours d'Economie publique, unité 8-15, Université Sukhothai Thammathirat, Bangkok, Imprimerie de Sukhothai Thammathirat, 1985, p.432.

121. A ce sujet, Adam SMITH s'adresse à nous comme suit : *« L'Etat doit limiter son rôle à la gestion de la sécurité interne et externe, à l'exécution de la justice et aux affaires étrangères. Toute autre activité (hors lesdites) devrait être exécutée par le privé puisque sa création est supérieure à celle de l'Etat. L'exécution de la finance du pouvoir public doit affecter le moins possible celle du privé… Le privé aura ainsi la liberté de déterminer sa production et son prix, conformément à ses moyens économiques. C'est le mécanisme des prix du marché qui fixe le point d'équilibre. La production des produits publics du gouvernement doit être la moins expansive possible ; en effet, l'Etat jouant un rôle minimal, les dépenses publiques sont, nécessairement, à un taux bas mais équilibré aux ressources.* »[98].

122. En effet, les économistes classiques sont hostiles à l'endettement public pour les raisons suivantes[99] :

(1) l'endettement public pour des dépenses est un moyen facile qui permet au gouvernement de dépenser rapidement -mais d'une manière parfois irresponsable ;

(2) l'emprunt est suivi d'une charge à rembourser (le total du coût et de l'intérêt) à une date prévue ultérieurement. Ces obligations incombent au peuple dont une partie du remboursement devra être assurée par l'impôt sur le revenu (perçu par l'Etat) et la dette publique ;

(3) l'accumulation des dettes engendre une charge consistant à rembourser l'intérêt à une date ultérieure ;

(4) l'apparition d'un déficit de la stabilité financière et économique ainsi que l'inflation entraînent une dévaluation monétaire ;

(5) l'emprunt affecte l'investissement du secteur privé d'un point de vue général, car la somme empruntée par l'Etat devient, plus ou moins, la somme investie par le secteur privé.

---

[98] PINITBHUVADOL Supaluck, **Manuel sur la théorie et le principe de droit fiscal**, 3ème édition, Bangkok, Imprimerie de Winyuchon, 2004, p.126-127.

[99] THINNAKORN NA AYUTTHAYA Phanom, **Gestion des affaires financières du gouvernement – volume 2**, 2nde édition, Bangkok, Imprimerie de Chulalongkorn, 1995, p.152.

123. En conclusion, la conception classique des finances publiques -influencée par la théorie économique libérale d'Adam SMITH- est fondée sur le souhait de neutralité des finances publiques et de son corollaire : la limitation du niveau des dépenses et des recettes. Cela implique une restriction du rôle de l'Etat car « limiter le rôle de l'Etat, c'est limiter la sphère de ses interventions, c'est-à-dire [limiter] nécessairement ses dépenses »[100]. Cette doctrine est à l'origine d'une plus grande clarté dans l'utilisation des fonds publics, et d'un contrôle très exigeant visant à éviter les abus.[101]

§II. La conception des économistes néo-classiques (kéynesienne)

124. Cette conception fait suite à la conception classique dont l'influence s'est affaiblie quand cette dernière n'a pu expliquer les problèmes liés à la chute de l'économie et à l'augmentation du chômage, à la fin des années 1920. Ce phénomène, non-conforme à la théorie économique de l'époque, a montré que le mécanisme du marché s'est chargé de solutionner le problème économique et surtout celui du chômage. A cause de la défaillance de la notion classique, une nouvelle notion -créée par John Maynard KEYNES, et appelée postérieurement le « Keynésianisme » ou macroéconomie- est apparue. KEYNES est donc reconnu comme le fondateur de la macroéconomie moderne en disant que le facteur important de la chute économique venait de la diminution des besoins et des paiements. En particulier, le mécanisme du prix (l'offre/la demande) n'a pas réussi à rééquilibrer l'économie. C'est pourquoi, le gouvernement devait intervenir en poussant à l'augmentation des dépenses, même s'il était obligé de se saisir d'une partie des ressources du privé, en empruntant son épargne. Dans ce cas, les dépenses du gouvernement permettraient une meilleure production et une embauche plus étendue.

125. Selon cette conception, les Finances publiques ne doivent plus se limiter à financer les services publics. La politique budgétaire doit, au contraire, être un instrument essentiel pour résoudre les crises et, plus largement, réguler l'activité économique. Ainsi, KEYNES a proposé une politique économique basée sur les principes suivants:

---

[100] ORSONI Gilbert, « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle », **La Revue du trésor**, n°8-9, 2006, p.590.

[101] KAEWLA-IAD Supreeya, **La réforme du budget de l'Etat : Etude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais**, Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.19.

- un Etat interventionniste en terme économique,
- des marchés très régulés,
- une politique fiscale active des dépenses publiques,
- une politique économique à court terme,
- une orientation vers la macroéconomie (régulation de la demande globale),
- la capacité de l'Etat à effectuer des dépenses publiques pour dynamiser l'économie.

126. La conception keynésienne est non seulement devenue un nouveau principe plaçant sa confiance dans le potentiel d'un gouvernement susceptible d'intervenir sur l'économie, mais elle a aussi lancé une nouvelle application de la politique financière : les ressources/dépenses comme moyen de gestion économique générale. Donc, ladite gestion ne devait plus se fonder sur l'équilibre de la réserve, mais sur le niveau de l'ensemble des productions et des dépenses du pays. En fait, la situation économique et le chômage entraînaient, en temps de crise, le budget gouvernemental vers le déficit. Il était alors nécessaire de créer de la dette publique pour compenser celui-ci. Les économistes keynésiens en ont conclu que la dette publique était inévitable dans la vie économique.[102]

127. Pour résumer, la théorie économique libérale de Smith a été remplacée par la théorie de l'interventionnisme économique de Keynes. Cela implique la croissance des dépenses publiques pour répondre aux besoins engendrés par les activités de l'Etat. La conception du rôle des finances publiques est alors devenue plus technique. Ainsi, compte tenu de la nécessité des dépenses publiques, on voit bien le passage d'un souci d'équilibre financier à un souci d'équilibre économique.[103] Cependant, la pensée de Keynes a perdu de son influence -dès les années 1980- avec les débuts de la crise de l'Etat-providence, la montée en puissance du monétarisme et d'une nouvelle doctrine économique.

[102] LEEATHAM Phisit, « Application de la politique financière dans la gestion économique », dossier no. 4 du cours d'Introduction à la gestion financière du gouvernement, Faculté des Sciences Politiques, Université Chulalongkorn, (Document Non publié).
[103] KAEWLA-IAD Supreeya, *op.cit*., p.18.

§III. La conception des économistes contemporains

128. A cause de l'importance du déficit accumulé par l'Etat, la maîtrise de la dépense publique est devenue une préoccupation commune à toutes les Nations. L'Etat ne pouvant dissocier totalement la légitimité de son intervention de l'efficacité de ses actions publiques, le souci de la performance s'est imposé. Afin d'équilibrer les nombreuses activités qu'il (l'Etat) doit assurer et la diminution des dépenses publiques, la doctrine actuelle des finances publiques est fondée sur la notion de « bonne gestion financière », considérée comme la perspective la plus rationnelle.[104]

129. Depuis une vingtaine d'années, les principes, les instruments et les pratiques relatives à l'organisation et à la gestion des finances publiques font l'objet, dans la plupart des pays occidentaux, de profondes mutations. De nouvelles notions apparaissent, en partie issues d'une doctrine transnationale -le *New Public Management*. « Elles entrent en résonance avec les principes et les savoir-faire juridiques qui traditionnellement, ont structuré l'élaboration des constitutions financières en France »[105] et en Thaïlande. La réforme budgétaire de ces deux pays illustre bien ces évolutions. Cette perspective implique une meilleure utilisation de l'argent public.

130. Dans les faits, ladite réforme se traduit par le concept d'une nouvelle gestion publique qui introduit une nouvelle organisation administrative en général et une nouvelle organisation financière en particulier. L'efficience (résultats/moyens mis en œuvre) et l'économie sont au cœur de l'esprit des finances publiques actuelles. Ainsi, la philosophie du contrôle se satisfait mieux des objectifs et des résultats des dépenses que des seules références à la légalité ou à la régularité des dépenses.[106]

131. Actuellement, les économistes proposent des avis neutres sur la dette publique. En effet, s'il ne s'agit que d'une nécessité pour l'investissement ou pour l'amélioration de la situation économique, l'endettement public sera un bon choix. Pour

[104] *Ibid*, p. 18-19.
[105] MASQUELIER P., « Pour une généalogie de la LOLF à travers le séminaire : Histoire de la gestion des finances publiques de 1815 à nos jours », **La Revue du trésor**, n°8-9, 2006, p.595, cité par Supreeya KAEWLA-IAD, **La réforme du budget de l'Etat / Etude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais,** Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.19.
[106] KAEWLA-IAD Supreeya, *op.cit*, p. 19.

d'autres raisons, l'endettement public ne paraît pas nécessaire. Selon les points de vue généraux donnés par les économistes actuels, il semblerait que l'endettement public de l'Etat ne soit pas nécessairement une mauvaise option. Cela explique qu'un pays possédant une dette importante, et se retrouvant dans une situation économique instable, choisisse d'établir un endettement public. C'est le cas, par exemple, des Etats-Unis, l'un des pays les plus développés de la planète.[107]

132. Néanmoins, s'agissant du système économique actuel, aucun gouvernement ne dépend d'une seule ressource financière. Divers pays emploient d'ailleurs un système d'économie mixte. En effet, il est tellement difficile d'obtenir des ressources provenant uniquement de la perception de l'impôt que le gouvernement doit souvent recourir à l'endettement public pour ses dépenses nationales. A l'évidence, la raison pour laquelle il (le gouvernement) choisit d'établir une dette publique a peu d'importance ; il vaut mieux se demander si ladite dette peut avoir des conséquences favorables aux activités et à la société, et si cela justifie le remboursement de l'intérêt et l'augmentation des charges du citoyen. Toutes ces raisons doivent être considérées par le Corps législatif, dans le cas d'un endettement public du gouvernement.

133. Après avoir étudié ces diverses conceptions économiques, on peut analyser le rôle de l'Etat, concernant l'endettement public, comme suit[108] :

La doctrine classique souligne que le rôle de l'Etat doit être neutre concernant le domaine financier. En effet, il (l'Etat) doit limiter l'exercice de son pouvoir dans les activités économiques, excepté dans les affaires générales telles que la défense nationale, l'ordre public, le renforcement des relations internationales, la sauvegarde de la justice par l'établissement de juridictions. Enfin, il ne doit surtout pas intervenir dans le mécanisme du système économique en général.

Cette doctrine est née, en opposition à la conception traditionnelle avec laquelle les gouvernements du passé avaient tout pouvoir d'action, pouvaient compter sur les revenus de leurs propriétés et des impôts -sans recourir à l'endettement public.

Actuellement, les responsabilités du gouvernement sont tellement élargies qu'il dispose d'autres ressources, en dehors de la perception insuffisante de l'impôt. Donc, les

---

[107] THAMMANO Aran, **Finances Publiques**, 1ère édition, Bangkok, Compagnie Borphit, 1975, p 402 et THINNAKORN NA AYUTTHAYA Phanom, **Gestion des affaires financières du gouvernement – volume 2**, 2nde édition, Bangkok, Imprimerie de Chulalongkorn, 1995, p.153.
[108] LIKITTRAKOLWONG Teeradeah, *op.cit*, p. 21.

avis donnés par les économistes néo-classiques correspondent le mieux à la situation actuelle.

134. En effet, les keynésiens donnent de l'importance à l'intervention de l'Etat dans l'économie et la société, car ils trouvent que c'est un moyen stratégique relatif à la finance. Selon ces économistes modernes, l'Etat joue un grand rôle dans la stabilité économique et dans la répartition des revenus du peuple. Donc, il est normal que ce dernier applique une mesure relative à la dette publique comme étant un moyen financier du gouvernement.

Section II
Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact

135. Les politiques budgétaires et monétaires sont les principaux leviers de la politique économique de l'Etat. Elles dépendent de la robustesse et de la viabilité de la croissance de l'ensemble de l'économie. Après avoir élaboré sa stratégie budgétaire, le gouvernement cherche donc à répartir les moyens financiers entre les trois principales fonctions de la politique budgétaire[109] qui sont, d'après l'économiste Richard A. MUSGRAVE : 1) la fonction « allocation », dévolue à la satisfaction des besoins collectifs, par le biais de dépenses publiques ; 2) la fonction « redistribution », destinée à modifier la répartition des revenus, et la distribution des fruits de la croissance, grâce à la fiscalité et aux transferts sociaux ; 3) la fonction « stabilisation » cherchant à agir sur la conjoncture, en jouant sur la demande des ménages, sur le marché de l'emploi et sur la croissance à long terme, moyennant une politique de reconversion de certaines activités économiques, et la mise en place d'une « politique industrielle. Le gouvernement peut mettre davantage l'accent sur l'une des ces fonctions, selon les contextes politique et économique du pays.

136. La politique budgétaire à laquelle nous consacrons cette étude, permet à l'Etat d'utiliser certains instruments budgétaires tels que les dépenses, les recettes et la dette publiques afin d'influer sur la conjoncture économique du pays.

[109] MUSGRAVE Richard A. et MUSGRAVE Peggy B., **Public Finance in Theory and Practice**, Fifth edition, New York, McGraw-Hill Education, 1989.

Vers la fin des années 1970, la France qui a été marquée par deux crises économiques résultant des chocs pétroliers de 1973 et 1979, porte progressivement un coup d'arrêt au principe de l'interventionnisme budgétaire de KEYNES pour que les actions de l'Etat soient réduites. Toutefois, la majorité des gouvernements reste tentée, en période de ralentissement économique, de laisser s'accroître le déficit, sous le double effet d'une diminution des prélèvements d'impôts et d'une augmentation des dépenses, principalement dans le domaine social.

137. L'importance de la progression de la dépense publique, conçue pour remédier aux inégalités ou pour produire une action « contracyclique », dans un contexte de ralentissement important de la croissance économique, se traduit par une apparition durable de déficits budgétaires, et donc par une augmentation de la dette publique.[110]

138. Pour mieux comprendre les enjeux de la dette publique actuelle, nous étudierons la politique budgétaire relative à la gestion de ladite dette et son impact, en prenant la France comme exemple dans un premier temps (§I) ; puis, nous passerons en revue les diverses politiques budgétaires menées par la Thaïlande concernant sa dette publique et sa dette extérieure ; enfin, nous relèverons les effets de la dette publique européenne sur le pays (§II).

§I. Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact en France

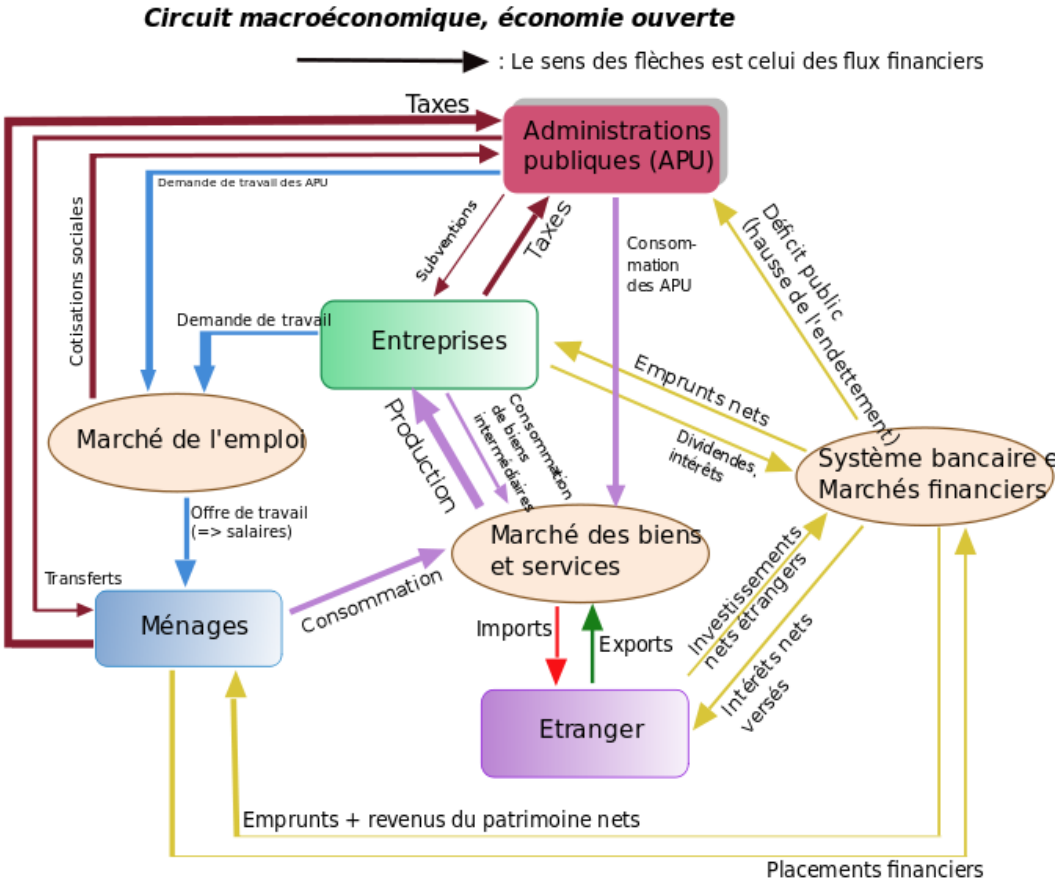
139. Comme on l'a vu précédemment, le volume des dépenses publiques n'était pas considéré, par le passé, comme une variable susceptible d'influencer le niveau de l'activité économique, car la gestion des finances publiques n'était pas primordiale. Elle avait pour seul objectif d'assurer le financement des services publics. Avec la doctrine néo-classique, issue de l'analyse de l'économiste britannique John Maynard KEYNES, la conception classique des Finances Publiques a été abandonnée.

[110] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, « Le budget de l'Etat », Paris, **La documentation française**, 2012, p.14.

140. Contrairement à l'ancienne doctrine d'Adam SMITH, cette nouvelle analyse économique a souligné l'impact de la politique budgétaire sur le niveau de l'activité économique d'un pays. Par conséquent, la plupart des pays développés ont mené, depuis les années 1930, des politiques de relance budgétaire, lors des périodes de récession ou de moindre croissance. À compter de la crise consécutive au choc pétrolier de 1973, les théoriciens néoclassiques ont cependant souligné les limites de la politique budgétaire et, notamment, les effets néfastes des déficits et de la dette publique qu'ils ont définie comme l'ensemble des dettes de l'Etat résultant des emprunts émis ou garantis par ce dernier. En cas de forte dégradation de la conjoncture économique, les gouvernements peuvent être tentés de mener une politique budgétaire volontariste. Une telle politique consiste à soutenir l'activité économique à court terme ; le mécanisme macroéconomique (outil essentiel d'analyse des politiques économiques des Etats et des organisations internationales), mis en évidence par KEYNES, permet de compenser la faiblesse des dépenses privées par un accroissement des dépenses publiques.[111]

[111] En effet, une augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont en partie consommés, en partie épargnés, et pour une partie récupérés par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales. Or, la part de ces revenus supplémentaires qui est consommée vient nourrir la demande intérieure adressée aux entreprises. Ces dernières peuvent dès lors augmenter leurs investissements, leurs emplois, et distribuer des revenus supplémentaires. Le surcroît de dépenses publiques provoque, par conséquent, un effet cumulatif (un effet multiplicateur) qui stimule d'autant plus l'activité économique que les revenus sont peu épargnés, peu imposés, et que la demande de consommation s'adresse principalement aux entreprises nationales. Voir aussi, « La politique budgétaire », publié le 28/04/2008 sur le site internet **www.vie-publique.fr**, (Dernier accès le 17 avril 2012).

Modélisation des relations macroéconomiques entre agrégats dans une économie.



141. Cette politique budgétaire peut, néanmoins, provoquer des effets défavorables sur l'activité économique, notamment grossir le déficit de l'Etat. Ainsi, l'accumulation des déficits budgétaires vient gonfler l'encours de la dette publique et augmenter les charges futures de l'État, car le volume excessif de la dette peut entraîner des taux d'intérêts élevés lorsque celui-ci veut emprunter. Finalement, le poids de la dette peut devenir insoutenable, confronté au niveau des recettes de l'État.

142. C'est la raison pour laquelle, au cours des années 80, l'utilisation de la politique économique, dans une logique de stabilisation de l'économie - recommandée par l'approche keynésienne - fut critiquée. Une nouvelle approche est alors apparue, prônant la restauration de l'équilibre budgétaire et la réduction du ratio de la dette publique par rapport au PIB. Ainsi, le Pacte de Stabilité et de Croissance ou PSC (dont l'objectif est de

coordonner les politiques budgétaires nationales des pays de l'union européenne) limite l'utilisation de la politique budgétaire, en fixant un seuil maximal de déficit des administrations publiques -à 3 % du PIB- en cas de ralentissement de la croissance. Cette mesure se justifie par la volonté d'éviter l'apparition d'un déficit excessif dans ses pays membres.

143. Nous allons examiner maintenant, la tendance très préoccupante de la dette publique française (A) qui se traduit par les besoins d'un financement de l'Etat. Cette situation a entraîné l'apparition de plusieurs méthodes pour réduire l'importance de ladite dette tout en assurant la croissance économique et la cohésion sociale, les deux pôles de la politique de gestion de la dette publique (B).

A. La politique budgétaire française sous la contrainte de la dette publique

144. La politique budgétaire est indissociable du contexte économique, politique et social dans lequel elle se situe. C'est pourquoi, sa nature a profondément changé, au cours de ces dernières années. Sur la période récente, la politique budgétaire doit prendre en compte des éléments inédits qui dessinent les profils contemporains du budget de l'Etat, des recettes et des dettes publiques. Ainsi, les finances de celui-ci sont désormais minoritaires dans l'ensemble plus vaste des finances publiques. L'accumulation, en particulier en France, des déficits publics et de l'endettement qui en résulte, conduisent à s'interroger sur la soutenabilité des politiques budgétaires[112].

145. Nous allons donc exposer ci-après : la situation actuelle de la dette publique française (a) ; la mise en place d'une soutenabilité des politiques budgétaires françaises (b) ; la mise en œuvre du pacte budgétaire européen (c).

[112] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, *op.cit.,* p.13

1. La situation actuelle de la dette publique

146. Depuis 1978, plus aucun budget en France n'a été voté ni a fortiori exécuté en équilibre, suscitant des interrogations croissantes et récurrentes sur la soutenabilité des politiques conduites. L'apparition de déséquilibres jumeaux qui s'autoalimentent explique l'accroissement simultané de la dette publique et du déficit budgétaire, dont la charge d'intérêt représente une part croissante des dépenses budgétaires annuelles. Cela a créé une nouvelle contrainte économique forte qui obère les marges de manœuvre budgétaire du gouvernement.

147. De plus, compte tenu de l'influence européenne, à la fois économique (la convergence de monnaies européennes et l'adoption de l'euro) et juridique (l'adoption de textes européens), la politique budgétaire française s'est placée dans la sphère de l'interdépendance des politiques budgétaires européennes qui s'est traduite par la mise en place d'un dispositif communautaire de surveillance des politiques budgétaires nationales. La France, comme tous les Etats membres, doit donc respecter les engagements européens : un plafond fixé à 3 % du PIB pour le déficit public et à 60% du PIB pour la dette publique. Cette exigence a conduit à des aménagements successifs du « pacte de stabilité et de croissance », et à l'acceptation -en 2008- d'un écart par rapport à ces plafonds en tenant compte de la crise financière. Les engagements des Etats membres (dont la France fait partie), détaillés dans les programmes de stabilité et de croissance, sont désormais de revenir -à courte échéance- dans le cadre de ces règles communautaires.

148. Depuis 1981, le solde public a toujours été déficitaire avec une très nette aggravation en 2009, ce qui explique les mesures d'urgence prises pour lutter contre la crise économique. La crise financière apparue en 2009 contraignit la plupart des Etats du monde (dont la France) à prendre des mesures de sauvetage du système financier et de relance de l'activité. Cela creusa alors bien évidemment le déficit public, d'autant qu'à l'image de nombreux Etats européens, la France était entrée en récession en 2008. La Cour des comptes, dans son rapport sur « la situation et les perspectives des finances publiques de 2009 », estima que la crise n'expliquait que la moitié du déficit public. Cela veut dire que le déficit public structurel -en France- s'élève à environ 3,5 % du PIB, contre 1,4% en moyenne dans la zone euro et 1% en Allemagne[113].

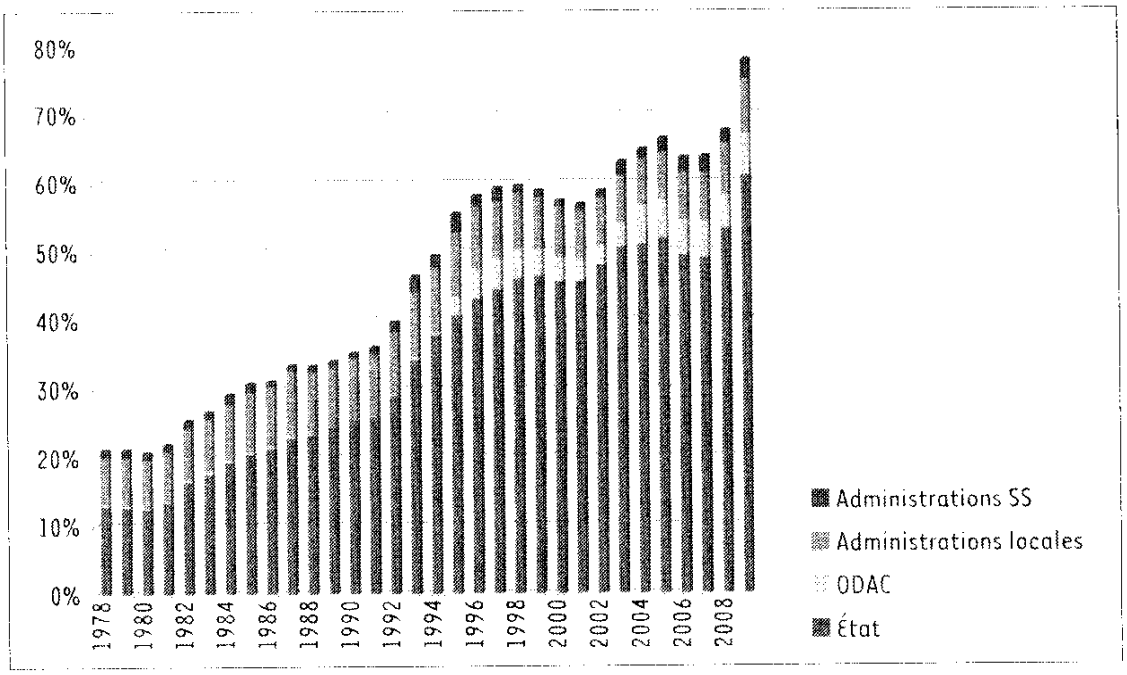
[113] DIDIER Raphaël, **Comprendre la dette**, Paris, Ellipses Edition, 2001, p.79.

149. En effet, l'exigence juridique européenne est accrue par les contraintes que font peser les créanciers des Etats. En France, l'Etat finance ainsi sa dette à plus de 80 % sur les marchés financiers, et 65% à 70% de cette dette est aujourd'hui détenue par des non-résidents, particulièrement attentifs aux perspectives de remboursement de leurs créances. Ceux-ci sont d'autant plus vigilants, notamment dans le cas de la France, qu'aucun des programmes de stabilité, transmis à l'union européenne, n'a été respecté.[114]

150. Sur le plan national, afin de financer une relance économique en temps de crise ou d'en contrer les effets les plus négatifs, ces emprunts nationaux (initiés par l'Etat) ont été utilisés plusieurs fois. Le plus récent est celui du gouvernement FILLON en 2010. Le « grand emprunt » voulu par Nicolas SARKOZY pour relancer l'économie représentait 35 milliards d'euros au total (22 milliards empruntés réellement sur les marchés et 13 milliards provenant des sommes remboursées par les banques de l'Etat). Il n'a pas été fait appel aux particuliers. Les cinq projets prioritaires concernaient : l'enseignement supérieur, la recherche, le développement durable, le soutien aux entreprises, le passage à l'économie numérique.

151. Entre 1978 et 2008, la part de la dette publique, dans le produit intérieur brut, est passée de 21,1 % à 67,4 %. La crise économique et financière, intervenue depuis, est venue encore aggraver ces déséquilibres budgétaires. À la fin du troisième trimestre 2010, la dette publique de la France, calculée selon les critères européens du traité de Maastricht, représente près de 81,5% du produit intérieur brut (PIB). Alors que le désendettement des administrations centrales se poursuit, la dette des administrations de la Sécurité sociale continue d'augmenter. Si l'on observe le solde public qui englobe par définition celui de l'Etat, des collectivités territoriales, des administrations centrales, des ODAC et des institutions de la Sécurité sociale, on peut constater que les dettes de la Sécurité sociale et celles des collectivités territoriales occupent une grande part de l'endettement public en France (v. tableau p.56)

[114] *Ibid*., p.18.



Source : Comptes nationaux, Base 2000, INSEE.

152. En 2005, la Commission sur la dette publique française, présidée par Michel Pébereau, avait calculé que la « poursuite de la facilité » conduirait, sans augmentation des taux d'intérêt, à une dette de 100% du PIB dès 2015 et de 200% en 2031. En 2010, la Cour des comptes a estimé, pour sa part, que « la dette publique pourrait alors atteindre environ 93% du PIB fin 2013, et resterait sur une trajectoire de croissance auto-entretenue par l'effet "boule de neige" des intérêts ».

Si l'on s'interroge sur la situation économique dans les pays de la zone euro, on trouvera que ceux-ci sont à peu près logés à la même enseigne que la France. Ainsi, les chiffres publiés par Eurostat[115] en juillet 2012, présentés par le tableau (T1 p.58),

[115] Les données trimestrielles sur la dette publique sont fournies par les États membres, conformément au Règlement du Conseil (CE) 1222/2004, et se réfèrent à la définition de la dette selon Maastricht. La dette des administrations publiques est définie comme la dette brute consolidée de l'ensemble du secteur des administrations publiques en cours à la fin du trimestre (en valeur nominale). La dette des administrations publiques se compose du passif des administrations publiques pour les catégories suivantes: numéraire et dépôts (AF.2); titres autres qu'actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés (AF.33) et crédits (AF.4), tels qu'ils sont définis dans le SEC95.

montrent qu'à la fin du premier trimestre 2012, le ratio de la dette publique par rapport au PIB est établi à 88,2% dans la zone euro, contre 87,3% à la fin du quatrième trimestre 2011. Dans l'UE27[116], le ratio a augmenté passant de 82,5% à 83,4%. Par rapport au premier trimestre 2011, le ratio de la dette publique par rapport au PIB s'est accru tant dans la zone euro (passant de 86,2% à 88,2%) que dans l'UE27 (de 80,4% à 83,4%). En effet, à la fin du premier trimestre 2012, les ratios de la dette publique (par rapport au PIB) les plus élevés ont été observés en Grèce (132,4%), en Italie (123,3%), au Portugal (111,7%) et en Irlande (108,5%) ; et les plus faibles en Estonie (6,6%), en Bulgarie (16,7%) et au Luxembourg (20,9%).

Pour atteindre un niveau social similaire à celui de la France, les déficits publics conduisent certains Etats européens à une forte hausse des taux d'endettement public. Ainsi, 7 pays de la zone euro sur 18 dépasseront les 100% de dette publique (Grèce 177%, Italie 135%, Portugal 126%, Chypre 122%, Irlande 121%, Belgique 101%, Espagne 100%) et, dans ce cas, le ratio dette/PIB ne peut alors qu'augmenter. La Commission européenne a publié ses prévisions économiques dans l'Union en tablant sur une croissance du PIB de 1,6% cette année. Mais, derrière cette amélioration sensible, Bruxelles estime aussi que l'UE et la zone euro verront encore augmenter leur dette publique d'un point en 2014. La faute à trois années de récession dont l'UE sort tout juste. Cependant, les perspectives de la Commission pour 2015 sont plutôt positives. Hormis Chypre et l'Espagne, les 5 autres pays devraient améliorer l'Etat de leurs finances publiques.[117]

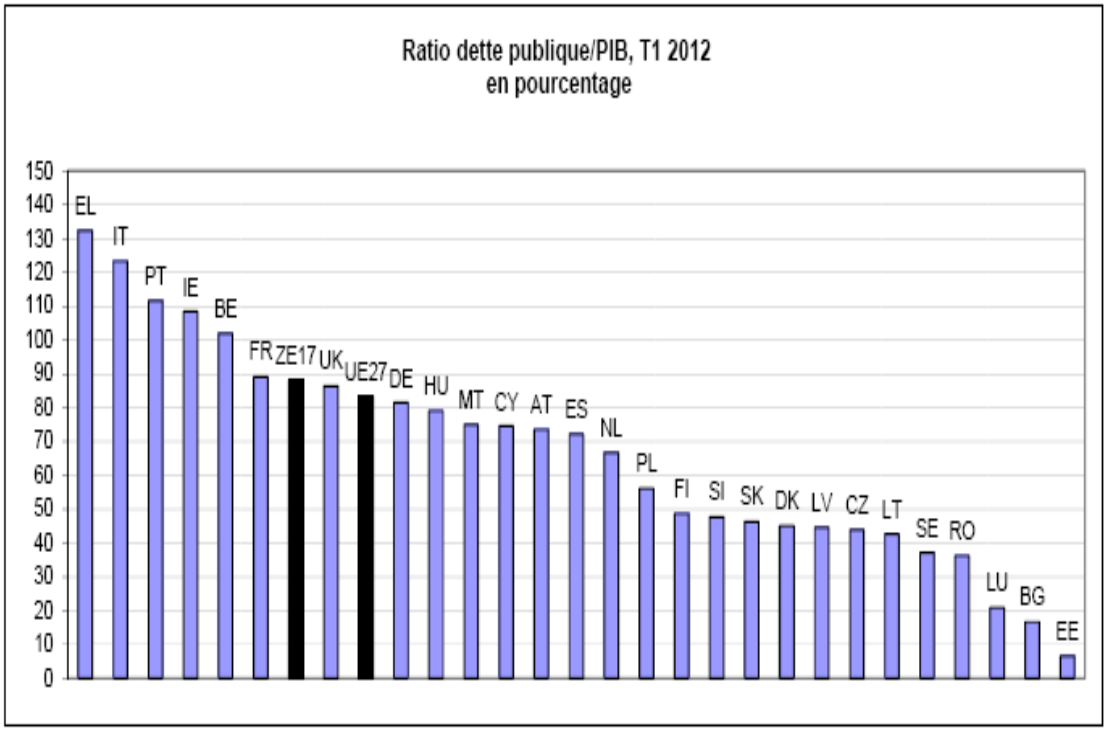
Pour chaque trimestre, le ratio de la dette publique par rapport au PIB est calculé en utilisant la somme des PIB des quatre derniers trimestres. Les données sur le PIB sont les données les plus récentes fournies par les États membres.

Les données trimestrielles sur la dette publique des États membres sont publiées dans la base de données d'Eurostat suivante :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.

[116] L'UE27 comprend : la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

[117] **La Tribune** : « Sept pays de la zone euro dépasseront les 100% de dette publique cette année », publié le 07/05/2014.



EL : Grèce / IT: Italie / PT : Portugal / IE : Irlande / BE : Belgique / FR : France / UK : Royaume-Uni / DE : Allemagne / HU : Hongrie / MT : Malte / CY: Chypre / AT : Autriche / ES: Espagne / NL: Pays-Bas / PL : Pologne / FI : Finlande / SI: Slovénie / SK: la Slovaquie / DK : Danemark / LV: Lettonie / CZ: la République tchèque / LT: Lituanie / SE: Suède / RO : Roumanie / LU : Luxembourg / BG : Bulgarie / EE : Estonie.

Source : « Eurostat communiqué de presse », euro indicateurs, n° 111/2012, 23 juillet 2012, p.2.

La crise financière -mise en évidence par les dettes grecque et irlandaise de 2010- nous incite à nous interroger sur la soutenabilité de la dette souveraine des Etats dans la zone euro.

2. La mise en place d'une soutenabilité des politiques budgétaires

153. Avant la crise de 2008, les débats liés à une gestion efficace de la dette, à la taxation optimale ou encore aux stratégies de désendettement, conduisaient la plupart des économistes à s'accorder sur « l'existence d'une dette publique positive, car de niveau soutenable », plutôt que sur l'objectif d'un endettement inapproprié. En 2010, un consensus semble finalement devoir s'établir sur la mise en œuvre combinée d'une politique budgétaire rigoureuse et d'une approche monétaire autorisant une « légère » érosion de la dette par l'inflation, favorable à la reprise de la croissance.

154. A compter de 2008, la crise économique et financière s'est invitée dans la politique budgétaire française, à mesure que les déficits et donc la dette s'accroissaient de manière très préoccupante. Cela a soulevé des interrogations au sujet du niveau d'endettement public à consentir afin de garantir la soutenabilité des finances publiques. Cette dernière était devenue cruciale pour que la France puisse sortir de la crise.

155. La soutenabilité constitue une notion difficile à définir. Elle peut se traduire par la capacité d'un Etat à rembourser sa dette, sans que ses contreparties économiques et sociales soient significatives[118]. Une dette publique sera jugée soutenable si, compte tenu des prévisions relatives aux dépenses et aux recettes publiques, l'État ne risque pas de se trouver face à un problème d'insolvabilité ou à une obligation d'ajustement irréaliste de ses finances publiques.

156. L'élaboration de scénarios de « sortie de crise » remet au premier plan, le débat autour de la gestion optimale de la dette. Ainsi, les stratégies d'endettement de l'État entrent en ligne de compte des considérations liées à des objectifs macroéconomiques, comme l'équilibre des comptes publics, et le souci d'assurer, en toutes circonstances, un financement de l'État au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales. Afin d'aboutir à ces objectifs, le Pacte de stabilité et de croissance -institué en 1999- a été renforcé. Celui-ci est considéré comme un outil de la surveillance multilatérale et annuelle

[118] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, *op.cit.*, p.18.

des politiques économiques. Les programmes de stabilité se sont traduits par une loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 ; quant à la France, son programme de stabilité a été établi pour 2010-2013.

Cela a commencé avec la révision constitutionnelle -adoptée en juillet 2008[119] - qui a apporté de nouveaux moyens d'encadrements pluriannuels des lois financières. Ainsi, l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Lesdites lois s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

157. La loi de finances initiale de 2009 s'accompagne pour la première fois d'une loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 qui met en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ladite révision prévoit que les lois de programmation des finances publiques définissent « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et s'inscrivent dans « l'objectif d'équilibre des comptes publics ». L'objectif est de diviser -par deux- le rythme de croissance de la dépense publique qui a atteint 2,25 % entre 1997 et 2007, pour le limiter à 1 % environ en volume moyen annuel. La stratégie proposée pour la programmation des finances publiques des années 2011 à 2014 devait permettre de ramener le déficit public de 7,7% du produit intérieur brut (chiffre attendu pour 2010) à 6% en 2011 et 2% en 2014. Elle devait également maîtriser l'évolution de la dette publique qui serait décroissante à partir de 2013. Or, il n'en fut rien ! Le déficit public notifié pour 2013 s'établit à 93,5 milliards d'euros, soit 4,3% du PIB après 4,9% en 2012, 5,2% en 2011 et 7,0% en 2010.[120]

158. Le programme de stabilité de la France de 2010-2013 présente une stratégie pluriannuelle de consolidation des finances publiques, en phase avec la recommandation du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 visant à mettre fin à la situation de déficit excessif. Ce programme de stabilité budgétaire a pour objet de recourir à un ajustement structurel d'une ampleur supérieure à 4 points du PIB, ce qui permettrait un retour du déficit public à 3% du PIB à l'horizon 2013.[121]

A ces objectifs macroéconomiques s'ajoute celui d'assurer le financement de l'État en toutes circonstances, c'est-à-dire aussi bien au quotidien qu'à moyen et long terme, ou « au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions possibles de sécurité », selon les termes utilisés par l'Agence France Trésor (AFT). Ces objectifs sont

[119] Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e^ République.
[120] Sources : INSEE, DGFIP DGT Trésor, notification du 31 mars 2014 (Ratios de finances publiques)
[121] En réalité, le déficit de 2013 se situa à 4,3% du PIB. (v.157)

désormais déclinés dans les « engagements financiers de l'État » de la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances (LOLF).

159. Après la révision constitutionnelle de 2008 et les débats de 2011 autour de la « règle d'or » qui consiste à interdire le financement des dépenses de fonctionnement parl'emprunt réservé aux seules dépenses d'investissement, une nouvelle révision constitutionnelle est envisagée pour fixer des règles comportementales de bonne gestion de la dette publique, à l'instar de ce que d'autre pays européens ont l'intention de faire ou ont déjà fait, sous des formes diverses. Toutefois, la révision -envisagée en 2011- ne reconnaît pas la règle d'or, mais promet un retour à l'équilibre de l'ensemble des comptes publics[122].

160. En fait, une Commission, présidée par Michel Camdessus, avait été mandatée par François Fillon -en 2010- pour proposer une réforme constitutionnelle d'équilibre des finances publiques. Elle associait de nombreux experts, les présidents et rapporteurs des Commissions de finances du Parlement. Le rapport -remis le 25 juin 2010- proposait de nouvelles mesures de bonne gestion pour les finances publiques qui sont principalement[123] :

- l'institution d'une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Une règle constitutionnelle d'équilibre des comptes sera créée. Elle établira le principe d'une loi-cadre de programmation des finances publiques pluriannuelles (en début de législature pour 5 ans). Cette loi-cadre constitue une nouvelle catégorie de lois, à l'instar des lois organiques. Elle s'imposera aux lois de finances, notamment au financement de la Sécurité Sociale, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel. Elle fixera une trajectoire impérative de réduction des déficits, et la date de retour à l'équilibre structurel des finances publiques. Il appartiendra dès lors au Parlement d'inscrire la date de retour à l'équilibre des finances publiques.

- la compétence exclusive des lois de finances en matière de prélèvements obligatoires.

[122] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas, *op.cit.*, p.11
[123] DIDIER Raphaël, *op.cit.*, p.102-103

Il y aura donc un monopole des lois de finances et du financement de la Sécurité Sociale pour l'ensemble des mesures fiscales et sociales, et ceci sera inscrit dans la Constitution.

161. Ces propositions sont inspirées par le modèle allemand et héritées du Traité de Maastricht. Les articles 109 et 115 modifiés de la Constitution allemande obligent l'Etat à équilibrer ses finances publiques. A compter de 2013, l'Etat fédéral devra contenir simultanément le déficit conjoncturel et le déficit structurel -dans la limite de 0,35% du PIB. Néanmoins, en cas de crise ou de situation grave, des exceptions restent possibles, mais elles devront recevoir l'aval des députés, lors d'un vote à la majorité qualifiée, et un plan de remboursement précis devra être fourni.

3. La mise en œuvre du pacte budgétaire européen

162. En 2012, suite à l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), autrement connu sous le nom de « pacte budgétaire », les perspectives de gestion de la dette publique française mettent l'accent sur la stricte observation d'une règle d'équilibre budgétaire. Le TSCG traite de trois sujets : la discipline budgétaire, la coordination des politiques économiques, la gouvernance de la zone euro. Son principal objectif est de parer aux défaillances du pilier économique de l'Union Economique et Monétaire, de compléter ce pilier monétaire, autrement dit d'explorer des voies d'intégration rejetées lors des négociations du traité de Maastricht. En filigrane, l'espoir est aussi de redonner confiance aux marchés.[124]

163. Le pacte budgétaire s'inscrit dans une logique institutionnelle, différente de celle du Pacte de stabilité et de croissance. En effet, il se place dans une perspective plus intergouvernementale et concerne uniquement les pays de la zone euro.[125] Autrement dit, ce pacte souhaite résoudre les problèmes propres à ladite zone. A contrario, le pacte de stabilité et de croissance -qui appartient au domaine communautaire- s'applique à tous les

[124] « Le traité budgétaire européen (TSCG) et la France : de l'utilité de maintenir l'attention », dans **Les Echos.fr**, 9 octobre 2012
[125] « Les points-clés du pacte budgétaire », dans **Le Monde**, 13 mars 2012

pays de l'Union européenne, et donne à la Commission européenne une place majeure dans la surveillance. C'est 5 ans au plus tard, après la date d'entrée en vigueur du traité relatif au pacte budgétaire, qu'il sera intégré dans le droit de l'Union européenne, par des mesures à prendre, conformément au traité de l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.[126]

164. Ainsi, en France, le Conseil constitutionnel a estimé, le 9 août 2012, que le parlement pouvait faire ratifier le pacte à la majorité simple. Un texte de ratification a donc été soumis à l'Assemblée nationale le 19 septembre suivant avec une recommandation écrite du gouvernement en faveur de la ratification, malgré la forte opposition de certains syndicats et partis politiques. Au final, l'Assemblée nationale a voté la ratification le 9 octobre et le Sénat le 11 octobre 2012.

Auparavant, c'était le Pacte de stabilité et de croissance qui imposait aux Etats de la zone euro un déficit public inférieur à 3% du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Ce texte a souvent été critiqué pour sa rigidité et son manque d'adaptabilité. A tel point que, sous la pression de l'Allemagne et de la France, il n'a pas été strictement appliqué, mais a été assoupli. Pour respecter leur engagement, les 17 Etats ont instauré une "règle d'or"[127] en fixant des sanctions financières en cas de non respect de ladite règle. En 2011, ce PSC a été renforcé par le "Six-Pack", un arsenal législatif qui place les pays -dont la dette dépasse les 60% du PIB- sous le coup d'une "procédure de déficit excessif". Là encore, avec des sanctions à la clé.

165. En ce qui concerne le contenu du TSCG, celui-ci poursuit la logique disciplinaire du Pacte de stabilité et de croissance, tout en rendant le mécanisme des sanctions automatique. En effet, il impose le principe de l'équilibre ou de l'excédent

[126] Article 16 du Traité de stabilité : la coordination et la gouvernance prévoient que « Dans un délai de cinq ans maximum, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires seront prises, conformément au traité de l'Union européenne et au traité du fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne. »

[127] Le principe de la "règle d'or" impose à l'Etat un retour à l'équilibre budgétaire qui, s'il n'était pas respecté, entraînerait des sanctions financières. Pour en assurer le respect effectif, certains estiment que l'énoncé de la règle doit être une disposition juridique de haut niveau et faire l'objet d'une inscription dans le texte même de la Constitution. Une "règle d'or" existe déjà en France mais elle n'est pas contraignante. En effet, la France, sous la houlette de Nicolas Sarkozy, a inscrit dans sa Constitution le "principe" de retour à l'équilibre budgétaire. Lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a dû être validée par le Congrès (Assemblée nationale et Sénat réunis), un "objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques" a en effet été ajouté à la Constitution. Pas une obligation donc, mais un simple objectif.

budgétaire des administrations publiques qui est fixé dans l'article 3 du Traité[128]. Ainsi, la limite du déficit structurel autorisé est portée de 1 % à 0,5 %, pour l'« objectif à moyen terme » que chaque pays de l'Union européenne se fixe, en application du règlement européen n° 1466/97 du 7 juillet 1997, modifié par le règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011. Le Traité impose une trajectoire d'ajustement à laquelle il ne sera possible de déroger qu'en cas de circonstances exceptionnelles[129] hors du contrôle du gouvernement ou d'une récession forte. En outre, le déficit structurel peut s'élever à 1% du PIB si l'endettement de l'Etat membre considéré est inférieur à 60% du PIB, c'est-à-dire si ce déficit n'accroît pas sa dette. Enfin, ce sont les Etats membres qui doivent mettre en œuvre les mesures correctives, et ils disposent donc du choix et de la responsabilité de les adapter au contexte national.

[128] A l'article 3 du Traité de stabilité, la coordination et la gouvernance prévoient que « 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :

a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;

b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel qu'il et défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure du déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles qu'elles sont définies au paragraphe 3, point b) ;

d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 %, et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle qu'elle est définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;

e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation, pour la partie contractante concernée, de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée… »

[129] Deux exceptions à la règle sont posées : 1. des circonstances exceptionnelles sur lesquelles le gouvernement n'a pas de prise et 2. les États dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB peuvent avoir un déficit structurel de 1 %.

166. L'article 4 du TSCG reprend l'ancienne règle exigeant que la dette publique d'un État membre ne doive pas dépasser 60 % du PIB[130]. Pour éviter des sanctions, les pays concernés sont obligés de réduire l'écart entre leur niveau de dette et le plafond des 60%, à un rythme moyen d'un vingtième par an calculé sur les trois dernières années ou sur les deux dernières et l'année en cours. Pour un État membre soumis à une procédure de déficit excessif au 8 novembre 2011, et pendant les trois ans à compter de la correction de ce déficit, cette règle sera considérée comme accomplie si elle réalise des « progrès suffisants », en vue de respecter la référence des 60 % du PIB.

167. Selon l'article 5, les Etats en difficulté mettent en place un « programme de partenariat budgétaire et économique » avec leurs partenaires et la Commission européenne pour mener à bien les réformes leur permettant de respecter leurs engagements. Cet article présente une gestion commune de la sortie de crise et le respect du présent Pacte budgétaire.

168. Selon Jean-Dominique GIULIANI, « ce Pacte budgétaire paraît donc plus intelligent et mieux adoptable que les précédents. Il est aussi plus souple »[131].

Concernant l'application du TSCG, tous les éléments précités doivent être introduits dans la législation nationale, dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur du Traité, sous forme de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ce qu'on appelle la règle d'or budgétaire[132]. Selon l'article 8 du TSCG, la Cour de justice

---

[130] A l'article 4 du Traité de stabilité, la coordination et la gouvernance prévoient que « Lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur de 60 % à la valeur de référence visée à l'article 1er du protocole (nº 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, ladite partie contractante le réduit à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011. L'existence d'un déficit excessif dû au non-respect du critère de la dette sera décidée conformément à la procédure prévue à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

[131] GIULIANI Jean-Dominique, « Connaître et comprendre le pacte budgétaire », Fondation ROBERT SCHUMAN, 26 septembre 2012, P. 3.

[132] A l'article 3(2) du Traité de stabilité, la coordination et la gouvernance prévoient que « Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au

de l'Union européenne peut être saisie par un État estimant qu'un autre n'aurait pas introduit cette règle budgétaire dans son droit national.

169. Afin d'appliquer ce texte dans le droit interne français, la loi organique relative au pilotage des finances publiques, et qui en garantit l'application, est un élément essentiel. En effet, le projet de loi organique précise les modalités d'application de ces principes à la France. Pour ce faire, un Haut Conseil des finances publiques[133] a été créé, véritable vigie budgétaire prévoyant un mécanisme de correction en cas d'écart important par rapport aux objectifs de redressement des finances publiques.

Ledit projet élève au rang de normes ce qui s'apparentait jusqu'à lors à de bonnes pratiques. Les lois de programmation des finances publiques fixent, pour au moins trois ans, l'objectif à moyen terme de la France et déterminent la trajectoire permettant de le respecter *"sous la forme d'un solde structurel annuel, défini comme le solde public corrigé des variations conjoncturelles"*.

170. Comme c'est le cas aujourd'hui, ces lois imposent notamment, pour chaque exercice budgétaire, un plafond des crédits du budget général de l'Etat et des dotations concernant l'Europe ou les collectivités. Les crédits budgétaires ne sont pas les seuls à être encadrés ; les dépenses sociales le sont aussi. Les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale ainsi que leurs branches maladie se voient fixer des objectifs de progression de leurs dépenses. Leur respect est une condition de la maîtrise des comptes sociaux. Le ministère du budget devra fournir un luxe de détails sur sa programmation et ce qui la fonde. La même contrainte s'imposera au ministère des affaires sociales sur les dépenses sociales.[134]

---

paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respectera pleinement les prérogatives des parlements nationaux… »

[133] Le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant. Il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier président, il comprendra le président de la Cour des comptes et huit membres : quatre représentants de la Cour des comptes, désignés par son premier président, et quatre personnes nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée et du Sénat et par les présidents des commissions des finances des deux assemblées. La durée de leur mandat est de cinq ans. Ils ne sont ni renouvelables ni révocables. Cette autorité indépendante a vocation à se prononcer sur les prévisions de croissance du gouvernement et sur le respect de la trajectoire des finances publiques. Le cas échéant, elle alerte publiquement le gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction. Elle se prononce sur les circonstances exceptionnelles lorsqu'elles sont invoquées par le gouvernement, et peut aussi pointer les écarts importants par rapport à la trajectoire prévue (au moins 0,5 % du PIB sur un an, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives)

[134] Voir : « Comment le traité budgétaire européen va s'appliquer en France », dans **Le Monde**, le 18 septembre 2012.

171. On peut constater que les principales dispositions du TSCG traitent de discipline budgétaire. Il est considéré comme un pacte de stabilité plus intelligent et plus souple, mais davantage renforcé sur la discipline budgétaire que le Pacte de stabilité et de croissance. Selon Jean-Dominique GIULIANI, le TSCG constitue surtout un engagement solennel des Etats signataires

• à travailler systématiquement ensemble avec leurs partenaires en vue d'assurer une stabilité nécessaire au retour de la confiance, indispensable condition pour retrouver la croissance créatrice d'emplois ;

• à respecter des disciplines librement consenties dans le cadre de leurs prérogatives nationales et sous le contrôle de leur parlement ;

• à réaliser ensemble les réformes nécessaires pour retrouver la compétitivité liée à l'économie européenne pour peu qu'elle soit conduite en commun ;

• à valoriser les efforts consentis par les citoyens, les institutions européennes, les gouvernements des Etats membres et la Banque centrale européenne pour sortir de la présente crise, en mettant en commun leurs politiques économiques.

172. En conclusion, le TSCG devrait permettre aux Etats européens de réaliser - ensemble et dans la solidarité- les réformes nationales nécessaires pour revenir à une saine gestion des finances publiques et réduire progressivement leur endettement, afin de convaincre de la solidité de l'économie européenne.[135]

B. L'instauration d'une politique de gestion de la dette publique en France

173. En France, durant ces dernières années, les déficits budgétaires liés à une perspective économique ont conduit à une augmentation considérable du poids de la dette publique. Afin de cerner ladite dette, une politique de gestion active a été mise en œuvre. Ainsi, le Gouvernement français a inscrit le rééquilibrage des finances publiques au cœur de son action. Plusieurs mesures ont été adoptées pour réduire l'endettement public grâce à une maitrise accrue des dépenses publiques, l'affectation des cessions d'actifs au

[135] GIULIANI Jean-Dominique, *op.cit,* p.5

désendettement, et l'optimisation de la gestion de la Trésorerie de l'Etat et des administrations publiques[136].

174. Dès lors, la gestion de la dette publique est considérée comme l'un des instruments importants pour mener la politique économique en France. Comme Bertrand DUMONT le confirme dans son article : « Gérer la dette publique, c'est aussi bien suivre l'évolution au quotidien de la valeur des titres de l'Etat sur les marchés financiers qu'évaluer la capacité des Etats emprunteurs à pouvoir honorer, durant une génération, la dette qu'ils contractent aujourd'hui. Cette diversité des horizons temporels est au cœur de la gestion de la dette publique. En effet, celle-ci consiste à la fois à assurer chaque jour la couverture des besoins financiers des administrations publiques au meilleur coût, et dans le même temps, à veiller à la compatibilité à long terme entre la charge de la dette et la situation de l'économie. ».[137]

175. En réponse à cette augmentation continue de son besoin de financement en corrélation avec son niveau d'endettement, l'Etat a consenti un effort important, entrepris dès les années 80, de modernisation de la gestion de sa dette. L'enjeu est double. D'une part, il s'agit d'assurer la couverture des besoins financiers de l'Etat en toutes circonstances, dans un contexte où ceux-ci sont historiquement élevés et où le financement monétaire du déficit budgétaire est désormais interdit par l'article 101 du traité de Maastricht. D'autre part, l'effort de gestion de la dette publique vise à limiter, autant que possible, les charges induites par une telle dette en améliorant le niveau relatif de son coût de financement. La croissance de la dette et l'effort pour en améliorer sa gestion, apparaissent ainsi indissociables.[138]

176. Afin de bien répondre à ces questions : *qui* doit gérer la dette de l'Etat? e*t comment* peut-on la gérer ?, nous allons présenter la politique de gestion de la dette publique en France dans trois sujets principaux : 1. L'Agence France Trésor en tant que gestionnaire de la dette, 2. Les principes de gestion de la dette publique, 3. Le bilan de la gestion de la dette publique.

---

[136] JESKE Frederick, « La gestion de la dette et de la Trésorerie de l'Etat, Activités 2005 et perspectives 2006 », **La Revue du Trésor**, N°1 Janvier 2007, p.9.
[137] DUMONT Bertrand, « La gestion de la dette publique », Les Notices sur la politique économique et ses instruments, **La documentation française**, Paris, 2004, p.98.
[138] *Ibid*., p.101.

1. L'Agence France Trésor en tant que gestionnaire de la dette

177. Comme on l'a vu dans le sujet précédent, la dette publique de la France a fortement progressé au cours des 20 dernières années et en même temps, à cause de la dette souveraine dans la zone euro, la France se trouve dans une situation difficile au sein de l'Union européenne.

178. Sur une longue période, la structure de la dette de l'Etat s'est évidemment profondément modifiée. La dette perpétuelle, qui a par le passé représenté la forme principale de financement de l'Etat, est éteinte depuis 1982. Les concours de la Banque de France envers l'Etat sont désormais proscrits. La dette de l'Etat est aujourd'hui une dette obligataire négociable à long terme. Cette caractéristique place l'Etat dans une situation de dépendance vis-à-vis des marchés financiers. La stratégie de « l'Agence France Trésor » - en tant qu'acteur principal de gestion de la dette publique- est donc de répondre au mieux aux attentes du marché.[139]

179. Pour répondre au besoin de modernisation de la gestion de la dette publique, l'Agence France Trésor (AFT) a été créée par un arrêté du 8 février 2001. En application de son article, l'AFT constitue un service de compétence nationale pour la gestion de la dette de l'Etat et du contrôle des risques, la gestion de la trésorerie de l'Etat et les relations avec les correspondants du Trésor, les relations dans le domaine des marchés de taux d'intérêt avec les investisseurs, les intermédiaires financiers et d'autres émetteurs. Elle participe aux relations avec les producteurs et les diffuseurs d'analyses économiques notamment monétaires ou portant sur les évolutions des marchés des taux d'intérêt. Elle effectue les études et recherches qui s'y rapportent, et elle conduit enfin les actions de communication nécessaires. L'AFT regroupe au total 33 agents, dont 20 fonctionnaires, en partie recrutés à l'extérieur de l'administration en raison de leur compétence spécifique. Autonome au niveau de la gestion, l'Agence est hébergée par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

[139] GIROD Paul, « La gestion de la dette de l'Etat dans le contexte européen », Rapport d'information du Sénat n°479, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 2005, p. 15.

180. En terme de mission, l'AFT se distingue de la plupart des agences européennes, en étant chargée de gérer la dette, mais aussi la trésorerie de l'Etat. La première mission de l'AFT est de veiller à ce que l'Etat puisse honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, objectif qui doit être atteint au meilleur coût. L'AFT continue de disposer, par ailleurs, d'un rôle exclusif tant pour ce qui est des émissions de l'Etat que pour la gestion de sa dette et de sa trésorerie[140]. Responsable du compte unique de l'Etat détenu par la Banque de France, elle se trouve ainsi au point d'aboutissement de l'ensemble des recettes et des dépenses de ce dernier, assurant à ce titre la couverture des besoins ponctuels de liquidité comme le placement des disponibilités.

181. En ce qui concerne sa mission de gestion de la dette publique, l'AFT s'organise autour de 7 cellules fonctionnelles qui sont composées de cellules opérationnelles et de cellules d'appui[141].

(1) Les cellules opérationnelles de l'AFT.

Ces cellules comprennent : la cellule de prévision concernant la gestion de la Trésorerie et la gestion opérationnelle de l'Etat. Ladite cellule est chargée, d'une part, de faire en sorte que le compte de l'Etat à la Banque de France soit créditeur en fin de journée, et de placer, d'autre part ses éventuels excédents de trésorerie. A ce titre, elle établit les prévisions de trésorerie, gère les relations avec la Banque de France (en tant que détenteur du compte du Trésor) ainsi que celles avec les ordonnateurs et les comptables de l'Etat, pour exécuter les opérations financières de l'Etat, et réalise les placements de trésorerie (emprunts et dépôts, prises et mises en pension des titres d'Etat).

Concernant la cellule de gestion opérationnelle de la dette de l'Etat, celle-ci est responsable des adjudications et des rachats de dette. Elle est, dans cette perspective, en relation avec les spécialistes en valeurs du trésor (SVT)[142] qui lui font part de leurs analyses

[140] DUMONT Bertrand, *op.cit*, p.98.
[141] Ibid., p.16.
[142] Les spécialistes en valeurs du trésor (SVT) sont des établissements financiers dont le rôle a été constamment réévalué et modernisé. Ils contribuent au bon déroulement des adjudications (c'est-à-dire la mise aux enchères des titres de dette émis par l'Etat), placent les valeurs du Trésor (c'est-à-dire déploient les efforts commerciaux nécessaires pour placer ces titres auprès d'investisseurs ayant vocation à les conserver directement et durablement). De plus, ils veillent à la liquidité du marché secondaire des titres d'Etat, autrement dit, du marché sur lequel ces titres sont vendus et rachetés après leur émission. Le bon financement de ce marché permet aux investisseurs de disposer en permanence d'une cotation des titres qu'ils détiennent, et donc de pouvoir décider d'opérations de revente ou d'achat. Cette valorisation et cette possibilité

sur l'évolution du marché obligatoire et de leurs conseils sur la stratégie de gestion de la dette. Cette cellule est chargée de la gestion active de la dette, en pratiquant des swaps de taux d'intérêts, lorsque les conditions du marché le permettent.

(2) Les cellules d'appui de l'AFT.

Elles comprennent les 5 cellules suivantes :

- la cellule des recherches opérationnelles qui effectue une analyse du marché des taux et une synthèse d'étude du marché grâce aux spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). Elle participe à l'élaboration d'une stratégie de mission, via notamment l'élaboration de modèles analytiques.

- la cellule de contrôle et de gestion des risques et le post-marché qui définit et met en place le code et les procédures de contrôle. Elle gère les risques associés aux opérations financières tandis que le post-marché enregistre et suit jusqu'à leur dénouement les opérations de l'Agence France Trésor.

- la cellule de macro-économie qui vise à analyser l'environnement économique mondial et européen où doit se déployer l'activité de l'Agence France Trésor. Elle explicite, auprès des investisseurs français et étrangers, le contexte macro-économique dans lequel interviennent les émissions obligataires.

- la cellule d'information-communication qui est responsable de la communication de l'Agence France Trésor.

- enfin, la cellule d'informatique qui est responsable des matériels et systèmes informatiques utilisés par l'Agence France Trésor.

Au 31 octobre 2012, la dette négociable de l'Etat français a atteint environ 1.377 milliards d'euros. Ainsi, selon l'analyse du Senat sur l'engagement financier présenté au Budget de l'Etat de 2013[143], l'encours nominal (de l'Etat) de la dette négociable devrait augmenter de 65,4 milliards d'euros entre 2012 et 2013, correspondant au plafond de variation de la dette à moyen et long termes (65,2 milliards d'euros), à l'évolution du coût d'indexation (0,9 milliard d'euros) et à la variation de la dette à court terme (- 0,7 milliard d'euros). Cet

d'échange sont les conditions nécessaires pour assurer l'attractivité de la dette française et son financement au moindre coût pour le contribuable. Les SVT constituent donc un des relais essentiels de la gestion de la dette de l'Etat. (Voir aussi, DUMONT Bertrand, « La gestion de la dette publique », Les Notices sur la politique économique et ses instruments, La documentation française, Paris, 2004, p.101-102)

[143] MARC François, « Rapport général du Sénat n° 148 sur le projet de la **Loi des finances** pour **2013 »,** Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012, p.15.

encours passerait de 1 387 milliards d'euros fin 2012 à 1 452,4 milliards d'euros fin 2013, soit une augmentation de 4,7 %. Dans la Loi des finances initiale de 2012**,** 48,8 milliards d'euros de crédits étaient inscrits à la charge de la dette, afin de pourvoir au paiement des intérêts de ladite dette.

182. Face à la dégradation continue de la situation financière française, l'AFT a modifié sa structure de gestion de la dette selon les 3 préoccupations majeures suivantes: couvrir tout d'abord le besoin de financement, minimiser ensuite, à moyen terme, la charge des intérêts pour le contribuable, assurer enfin une gestion de son endettement dans les meilleures conditions de sécurité[144].

183. En ce sens, le premier acte de gestion de la dette s'est traduit par des instruments financiers conformes aux attentes des investisseurs. En effet, la couverture des besoins financiers de l'Etat repose sur les titres négociables ainsi que les bons du trésor et les obligations qui sont prioritaires. Ceux-ci interviennent sur un marché obligataire, celui de la zone euro, désormais comparable par sa taille au marché américain, mais où plus d'une dizaine d'émetteurs souverains sont en concurrence, le risque étant à cet égard moins que certains Etats ne puissent pas couvrir leurs besoins que celui de le faire à un prix relativement élevé. Selon la direction de la balance des paiements de la Banque de France, 62,7 % de la dette négociable étaient détenus par des non-résidents, fin juin 2012. Cette part était de 71,4 % en juin 2010 et de 66,2 % en juin 2011. La proportion de la dette négociable, détenue par des investisseurs français, est plus importante pour les maturités plus longues. La diminution de la part des non-résidents s'explique d'abord par la diminution de la proportion de ces derniers dans les titres à court terme (BTF), passant de 83,9 % en juin 2011 à 66,1 % en juin 2012. Dans la mesure où la plus grande part du stock de BTF est renouvelée en moins de 6 mois, la part de la dette à court terme détenue par les non-résidents est, par construction, plus volatile que pour les autres catégories de titres[145].

184. Dans ce cadre, la politique française d'émission primaire est d'abord fondée sur la diversification des maturités des titres en vigueur de 1 an à 30 ans. Cette dispersion correspond à un souci de prudence et de gestion du risque. Elle permet également aux baux « investisseurs » de disposer d'une courbe de taux complète, construite à partir du prix sur

[144] GIROD Paul, *op.cit*, p. 5.
[145] MARC François, *op.cit*, p.17.

le marché secondaire des titres selon leur maturité.[146] D'une manière générale, la politique d'émission de l'Etat repose sur un souci constant de l'innovation, afin d'asseoir la crédibilité de la structure d'émission. C'est dans cet esprit qu'ont été successivement conçues par l'AFT des obligations à taux variable, puis des obligations indexées sur l'inflation, et enfin des obligations assises sur une maturité nouvelle de 50 ans.[147] Ainsi, l'AFT fut la première en Europe à lancer des emprunts d'Etat remboursables sur 50 ans. Comme dans le cas d'émission de titres a long terme, il s'agissait de prendre en compte la demande spécifique d'investisseurs tels que les compagnies d'assurances ou les fonds de pensions qui doivent conduire une gestion de leurs investissements en cohérence avec leurs engagements (souvent à long terme), et en partie en corrélation avec à l'inflation[148].

185. La croissance de la dette de l'Etat conduit à des volumes d'émission considérables. L'enjeu essentiel est le taux d'intérêt, lorsque la politique en matière de finances publiques n'est pas soutenable, et que l'Etat est amené à payer une prime de risque par rapport à d'autres émetteurs. Cependant, compte tenu du montant de ladite dette, une gestion active -reposant sur des swaps de taux d'intérêt- est utilisée pour réduire la durée de vie moyenne de la dette, les taux d'intérêt à court terme étant, en général (sauf inversion de la courbe des taux), inférieurs aux taux à long terme. On peut effectivement constater que la stratégie de gestion de la dette publique -adoptée par l'AFT- devient essentielle pour diminuer la charge de la dette publique française.

2. Les principes de gestion de la dette publique

186. Pour mieux gérer la dette publique, l'Etat français a adopté 3 principes internationalement reconnus qui sont, selon l'AFT, les points forts d'une gestion efficace : simplicité, liquidité, transparence.

187. Ces principes, engagés par l'AFT depuis plus de 15 ans, visent à offrir aux acteurs du marché des titres standardisés, et un accès simple et sécurisé sur le marché

[146] DUMONT Bertrand, *op.cit*, p.102
[147] GIROD Paul, *op.cit*, p. 18.
[148] DUMONT Bertrand, *op.cit*, p.102

primaire comme secondaire, tout en respectant le critère de transparence**.** Selon le sénateur Paul GIROD, « la composition de la dette de l'Etat a été rationalisée »[149].

S'appuyant sur le principe de simplicité, les fonctions, clairement affichées, de la dette publique sont réparties d'après quelques catégories. Ainsi, la dette négociable de l'Etat se décompose aujourd'hui essentiellement en 3 catégories de titres standardisés, libellés en euros, et qui se distinguent par leur maturité d'émission : les obligations assimilables du Trésor (OAT) au-delà de 5 ans; les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) de 2 à 5 ans; les bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF) d'une durée inférieure à 1 an. Précisons que, les BTF sont un outil de gestion à court terme de la Trésorerie de l'Etat alors que les OAT et les BTAN sont les outils de gestion de la dette de l'Etat pour les financements à moyen et long terme.

188. En ce qui concerne le principe de liquidité, celui-ci se définit comme la possibilité pour les investisseurs d'acheter ou de vendre des titres -sans effet pénalisant notable sur leur prix. La dette française est également l'une des plus « liquides » de la zone euro. Ce critère est essentiel pour la qualité d'un titre sur le marché.[150] Ainsi, les investisseurs peuvent souhaiter céder, avant leur échéance, les titres qu'ils détiennent ou, inversement, acheter des titres sur le marché secondaire. Pour ces raisons, l'existence d'un marché secondaire important et actif pour tous les titres de la dette de l'Etat - la liquidité de la dette - est une composante centrale du marché contribuant à assurer les meilleures conditions d'émission, et par conséquent une charge d'emprunt plus faible pour le contribuable. Assurer cette liquidité est l'une des fonctions essentielles des Spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT)[151].

189. Quant au principe de transparence, il constitue l'une des conditions du succès des émissions puisque, en très grande partie, la capacité pour les SVT de souscrire aux émissions et d'assurer ainsi leur fonction première dépend du lui. La recherche de cette transparence est notamment fondée sur les adjudications régulières qui mettent en concurrence publique les souscripteurs. Jouent également un rôle important : la présentation, en fin d'année "n-1", du programme prévisionnel de financement de l'Etat à moyen et long terme pour l'année "n" ainsi que la diffusion continue d'informations

[149] GIROD Paul, *op.cit*, p. 17.
[150] DUMONT Bertrand, *op.cit*, p.102
[151] Agence France Trésor, « Laurent FABIUS, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a annoncé un ensemble d'innovations positives dans la gestion de la dette de l'Etat », dans le Communiqué du 02/10/2001, publié dans la rubrique « Publication » sur le site **http://www.aft.gouv.fr.**

concernant l'émission et la gestion de la dette de l'Etat sur un ensemble de supports (publications sur papier, site Internet, pages Reuters et Bloomberg, etc.[152]).

190. Malgré l'application de ces 3 principes, l'Etat trésorier et emprunteur est exposé à des risques, proches de ceux auxquels sont confrontés les établissements financiers. Ils sont essentiellement de 3 types : le risque industriel d'un écart prévision/réalisation ; les risques du marché et du crédit ; les risques opérationnels et informatiques. Pour gérer ces risques, et conformément à l'article 5 de l'arrêté du 8 février 2001, l'Agence France Trésor s'est dotée d'un cahier de procédures et d'une charte de déontologie, publiés dans un arrêté du 18 septembre 2001. Le cahier de procédures reprend les grands principes définis dans le règlement 97-02 du Comité de la réglementation bancaire et financière, relatif au contrôle interne des établissements de crédit. Il a été adapté aux spécificités et à la finalité des missions de l'Agence, et définit le cadre général dans lequel celle-ci opère.[153] Le contrôle des risques est donc devenu un autre critère récent dont on doit tenir compte pour la gestion de la dette publique.

3. Le bilan de la gestion de la dette publique

191. Comme on l'a vu précédemment, l'un des objectifs de l'AFT est de minimiser, à moyen terme la charge de la dette du contribuable, dans les meilleures conditions possibles de sécurité. Pour atteindre cet objectif, l'AFT a mis en place une gestion dynamique de la dette obligataire et une gestion de la charge d'intérêt, via un portefeuille de contrats d'échange des taux d'intérêt, dans le cadre d'une stratégie de macro-couverture. La performance au niveau de la gestion de la dette est évaluée au moyen d'objectifs alliant sécurité et efficacité des opérations.[154] Après l'application de la politique et des principes spécifiques de gestion de la dette de l'Etat, les résultats obtenus sont magistralement favorables à la réduction de la charge de la dette publique.

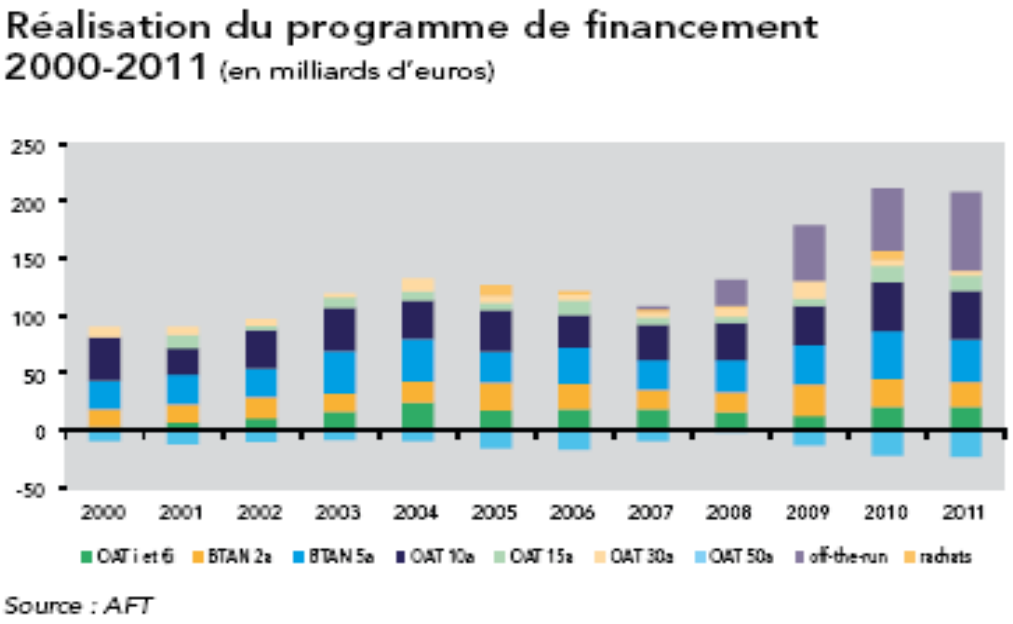
192. Un premier bilan s'impose au sujet de l'objectif de couverture du besoin de financement : a-t-il été pleinement atteint en assurant la sécurité des opérations de financement de l'Etat ? En effet, comme le tableau ci-dessous le montre, le total des

[152] *Ibid.*
[153] *Id.*
[154] Agence France Trésor, « Rapport annuel de l'Agence France Trésor 2011 », p.19.

émissions nettes à moyen et long terme s'est élevé, en 2011, à 184 milliards d'euros en nominal, conformément au montant annoncé, à la fin 2010, dans le programme indicatif de financement. Ce montant est le résultat de[155]

• 207,8 milliards d'euros d'emprunts à moyen et long terme, répartis entre 97,6 milliards d'OAT à taux fixe, 90,2 milliards de BTAN à taux fixe et d'OAT à taux fixe de maturité résiduelle inférieure à 5 ans et 20,1 milliards de titres indexés sur l'inflation (OATi et OAT€i) ;

• 23,7 milliards d'euros de rachats d'OAT et BTAN de maturité en 2012 et 2013 pour des montants respectifs de 19,3 milliards et 4,4 milliards.



Source : Agence France Trésor, « Rapport annuel de l'Agence France Trésor 2011 », p.19.

193. Cette réalisation de financement est l'un des acquis de la politique de gestion de la dette. Ainsi, en matière d'émission primaire, l'AFT n'a jamais dû renoncer à une adjudication faute de demande, et a ainsi toujours pu faire face à ses engagements financiers. En effet, pour assurer la sécurité des opérations de financement de l'Etat[156], l'AFT a ainsi couvert toutes ses adjudications en 2011. Sur les titres à moyen et long terme (OAT et BTAN), le taux de couverture moyen est établi à 238 %, et il est en hausse par

[155] *Ibid.*

[156] Il est possible de mesurer le niveau de sécurité des adjudications en comparant le volume des émissions enregistrées au montant adjugé. Il convient de distinguer les OAT et BTAN des BTF qui, en moyenne, enregistrent des taux de couverture supérieurs.

rapport à 2010 (214 %) et 2009 (209 %). Le taux de couverture le plus bas, observé en décembre 2011, est établi à 186 %. Pour les BTF, le taux de couverture moyen (264 %) est légèrement inférieur à celui de 2010 (280 %), mais supérieur à celui de 2009 (248 %). Le taux de couverture le plus bas, observé pour une adjudication de BTF en 2011 a été de 186 %. L'ajustement de la stratégie d'émission de l'Etat, notamment par la réouverture d'anciennes lignes obligataires et l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication, a renforcé la sécurité des adjudications tout au long de l'année 2011.[157]

194. Un autre bilan repose sur la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette. Ainsi, l'AFT a mené une politique de rachat de certains titres, qu'il s'agisse de profiter d'une amélioration de la situation budgétaire avec une programme de rachat portant sur près de 10 milliards d'euros en 2001, ou d'un effort pour lisser le profil de remboursement dans le futur[158]. Cette stratégie a montré une réduction du cumul de la dette principale et des intérêts.

195. Le dernier constat se fonde sur la décision de l'AFT de constituer un portefeuille de contrats d'échanges « swaps »[159] des taux permettant une modernisation de cette politique**.** Ainsi, une stratégie de réduction de la durée de vie de la dette a été menée, à partir de 2001, pour tirer parti du fait que les taux associés à des horizons courts sont inférieurs, en moyenne, à ceux d'échéances plus longues. Réduire la durée moyenne de la dette permet à priori de diminuer sa charge moyenne mais, en contrepartie, entraîne une augmentation de sa variabilité, c'est-à-dire la probabilité que cette charge évolue brutalement à la hausse ou à la baisse d'un exercice à l'autre. Cette conclusion repose sur le constat historique et empirique que, en moyenne, les taux courts sont moins élevés (existence d'une prime de risque). L'objectif de réduction de la durée de vie moyenne du stock de dette pourrait difficilement être atteint par la seule modification de la politique d'émissions primaires et mettrait en danger la recherche de liquidité et de diminution de l'exposition aux variations brutales des conditions du marché. Le recours à un portefeuille de contrats d'échanges, en donnant un degré de liberté supplémentaire, permettrait de dissocier en partie la maturité des obligations d'Etat émises et la durée moyenne associée au

[157] *Id.*, p.13
[158] DUMONT Bertrand, *op.cit*, p.103.
[159] Les swaps de taux d'intérêt sont des contrats négociés entre deux parties qui décident de s'échanger les flux d'intérêt correspondant, d'une part, à une échéance fixe (en général) moyenne ou longue et, d'autre part, à une échéance variable courte.

taux auquel est rémunérée la dette de l'Etat. Cet objectif de réduction de la durée moyenne de la dette est partagé par de nombreux Etats : l'Allemagne a ainsi annoncé sa volonté de réduire la durée moyenne de sa dette de 5,3 ans à 4,5 ans. Les Pays-Bas, la Belgique et l'Espagne semblent également être sur le point de s'engager dans de telles politiques.[160] Quant à la France, elle a réduit la charge de sa dette de 290 millions d'euros en en 2011, la durée de vie moyenne après swaps est restée quasiment stable (7,14 ans versus 7,16 ans en 2010).

196. L'évolution de la durée de vie moyenne de la dette s'inscrit dans le cadre d'une stratégie élaborée en 2001. Cette stratégie prévoit que l'Etat vise à réduire cette durée, dans les conditions de taux longs élevés. Cette réduction est réalisée au moyen de swaps afin de ne pas perturber la politique d'émission qui vise à répondre au maximum à la demande des investisseurs. Au contraire, lorsque les taux sont bas dans une perspective historique, la politique de swap n'est pas mise en œuvre, et la durée de vie moyenne augmente mécaniquement sous l'effet des émissions. L'objectif de durée de vie moyenne après swap était de 6,7 ans à la fin 2011 ; cela n'avait de sens toutefois que dans l'hypothèse d'une reprise du programme de swaps, correspondant à une réduction de la durée de vie moyenne après swap de 0,5 an par rapport à la fin de l'année précédente, comme prévu chaque année depuis 2001. Les objectifs pour les années ultérieures ne pourront être fixés qu'au vu de la réalisation de l'année en cours.[161]

197. En conclusion, la France a fait des progrès considérables en matière de gestion de la dette publique, mais il existe encore des difficultés à surmonter provenant de la dette souveraine en Europe. La politique de gestion de la dette publique française montre l'opportunité de poursuivre et de réduire à l'avenir la charge de la dette publique.

§II. Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact en Thaïlande

198. Une politique -s'appuyant sur un déficit budgétaire- permet d'avoir une expansion économique importante grâce à une partie des capitaux provenant des épargnes extérieures

[160] *Id.*
[161] Agence France Trésor, *op.cit.*, p.26.

(consacrée à l'investissement) et à l'accroissement des dettes extérieures. Fort de ce constat, la dette extérieure occupe désormais une place importante dans la politique budgétaire et financière en Thaïlande (A). C'est la raison pour laquelle le gouvernement a été amené à mettre en place une gestion de la dette publique en Thaïlande (B) prévue par la loi du 2 février 2005.

A. La politique budgétaire thaïlandaise et son impact sur la dette extérieure

199. Dans le passé, le problème des dettes extérieures n'avait pas plus d'importance que dans d'autres pays, car le gouvernement avait conçu une politique budgétaire incluant la fixité du plafond de l'endettement extérieur, à partir de 1960. De plus, celui-ci avait décidé d'augmenter les revenus en devises étrangères, par exemple en favorisant l'exportation. Les devises ainsi récupérées permettaient de s'acquitter des dettes extérieures. Cette démarche gouvernementale explique comment le Mexique, le Brésil, les Philippines ont pu ajourner leur date d'acquittement.

200. La Thaïlande reste extrêmement prudente en ce qui concerne son endettement extérieur en devises, car pendant la crise de 1997, une exposition excessive de sa dette publique (financée en grande partie par la dette extérieure en devises) avait provoqué un effondrement du baht.

Après la crise asiatique de 1997-1998, la Corée du Sud et la Thaïlande avaient pu, suite à la dépréciation de leurs monnaies, récupérer des devises grâce à leurs exportations. De même, le Japon a mis fin à sa « décennie perdue », après la crise de 1990, en grande part grâce à la croissance de ses exportations pour subvenir à la demande. Aujourd'hui, la situation est différente car la récession est mondiale, et la perspective d'un retour à la prospérité des économies asiatiques (au regard de leurs exportations) paraît lointaine.

La crise de 1997 était localisée en Asie tandis-que d'autres pays du monde, ayant une forte croissance, désiraient importer des produits. Ce scénario de sortie de crise par les exportations ne fonctionne plus quand la demande mondiale est touchée. Or, les dernières prédictions du FMI tablent sur une croissance mondiale négative, ce qui provoquera certainement une contraction du commerce mondial. De plus, les organismes de crédit qui

financent le commerce international sont plus rares avec la crise financière car les investisseurs se retirent des marchés pour investir, en particulier, dans des bons de Trésor américains, réputés pour être l'investissement le plus sûr du moment.[162]

201. Dès lors, la gestion de la dette publique fait partie de la politique budgétaire et financière du pays en se basant sur les taux d'échange des devises étrangères. La mise en place d'une politique budgétaire mieux adaptée, en vue d'atteindre une gestion plus efficace de la dette publique, est devenue primordiale. Même si elle a généralement obtenu certains succès concernant la dette publique intérieure, elle a prouvé quelques difficultés à résoudre des problèmes concernant les dettes extérieures.

202. Ainsi, les politiques thaïlandaises sur la dette extérieure concernent principalement trois domaines : la politique de la dette publique extérieure du secteur gouvernemental (1), celle du secteur des entreprises publiques (2) et celle du secteur privé (3).

1. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures du secteur gouvernemental

203. L'endettement extérieur du gouvernement thaïlandais a pour objectif le développement de la croissance économique. Ainsi, le pays a -pour la première fois- contracté des dettes extérieures en 1905, pour une somme d'un million de livres, afin de construire une voie de chemin de fer. A partir de ce moment-là, le montant des dettes extérieures du gouvernement, et donc la charge des dettes publiques n'a cessé de s'accroître. En conséquence, le gouvernement a élaboré des lois pour ne pas avoir trop de dettes ultérieures, jusqu'à ce qu'il y ait la crise et ses effets contre le système économique du pays.

204. La marge de l'endettement public se définit par rapport aux quatre pratiques suivantes :

[162] La Thaïlande prévoit d'investir 30 milliards d'euros sur trois ans, publié le 18 mars 2009 sur le site internet, **http://thailande-fr.com.** , (Dernier accès, le 17 avril 2012)

(1) C'est le taux entre les dépenses pour l'acquittement et l'estimation des revenus gouvernementaux de l'exercice en cours qui fixe le cadre des emprunts extérieurs. Le 20 décembre 1960, suit à une décision unanime du Conseil des ministres, le gouvernement a décidé à emprunter de l'argent à l'extérieur, à condition que le remboursement des capitaux et des intérêts annuels ne dépasse pas 13% de l'estimation des revenus de l'exercice en cours.

Ce principe offre la possibilité de négocier des emprunts extérieurs reposant sur la capacité du gouvernement à obtenir des rentrées d'argent. En effet, les emprunts extérieurs étant remboursés en devises étrangères[163], il est nécessaire que le gouvernement réalise suffisamment de rentrées pour ne pas être obligé d'en acheter.

(2) Le taux obtenu grâce au calcul entre les dépenses du remboursement des dettes et les revenus provenant de la vente des marchandises à l'exportation repose sur la capacité de remboursement. Le facteur principal de fixation de cette capacité est basé sur les revenus sous forme de devises étrangères provenant de la vente des services à l'exportation. Ce taux est appelé « Debt Service Ratio ». Quand le taux du remboursement des dettes arrive au plafond d'endettement, conformément à la loi, une nouvelle fixité sera accordée en déterminant un taux de remboursement plus élevé.

Selon la décision du Conseil des ministres datant du 20 décembre 1960, le taux de remboursement des dettes ne devait pas dépasser 5% et toujours, d'après ce cabinet, le 14 juillet 1974, il ne devait pas dépasser 7%.

Le Conseil de la politique sur les emprunts extérieurs, le 15 août 1977, permettait de contracter des dettes extérieures pour développer le secteur de l'armée, mais il ne fallait pas dépasser 2% des revenus provenant de la vente des articles et des services de l'exportation. Cela signifiait que le taux du remboursement des dettes à 7% ne devait pas dépasser 9% au final.

La décision du Conseil des ministres du 29 juin 1982 a fixé le taux du remboursement des dettes à 9% des revenus en devises étrangères, sans préciser les objectifs.

La Loi portant sur l'endettement du pays (version adaptée), votée en 1985, autorisait le gouvernement à étendre sur 3 ans le taux du remboursement des dettes ne dépassant pas 11%, à compter de la date où la loi a été rendue par le Conseil des ministres.[164]

---

[163] THANAPORNPUNT Rungsarn, « Limitation de l'endettement extérieur ; même s'il est peu important, il semble augmenter de plus en plus », **Intérêt 1-7**, (septembre 1982), p.28-36.

[164] *Ibid*.

(3) Le rapport entre les emprunts extérieurs annuels et le budget annuel des dépenses est inscrit dans la Loi autorisant le ministère des Finances à contracter des emprunts extérieurs B.E.2519 (1976). Cela veut dire que celui-ci a le droit d'emprunter de l'argent (via la permission du Conseil des ministres) pour le dépenser en matière de développement économique et social du pays. Mais un tel emprunt, pour chaque exercice, ne doit pas dépasser 10% du budget des dépenses, conformément à la Loi portant sur le budget annuel des dépenses.

Une telle fixité ne dépend pas de la capacité à rembourser les dettes, mais elle vise à limiter les emprunts extérieurs par la voie du cadre global du budget gouvernemental des dépenses, à chaque exercice.

(4) D'après les trois numérotations précédentes, la fixité du plafond des emprunts extérieurs étant incertaine, chaque année, le gouvernement doit concevoir une politique sur l'abaissement du montant des nouveaux emprunts attachés à la dette. Par exemple, le plafond des emprunts extérieurs de l'année 1985 ne devait pas dépasser 1.600 millions de dollars. Quant aux années 1986-1988, elle devait être inférieure à 1.000 millions de dollars. Enfin, il remontait provisoirement durant la période des exercices 1989-1991, mais sans atteindre 1.200 millions de dollars.

205. Même si l'expansion du plafond de l'endettement était de 200 millions de dollars, la capacité de remboursement des dettes relative aux revenus de l'exportation des articles et des services passait de 25,73% en 1989 à 20,12% en 1990 et à 17,17% en 1991.[165] Cela faisait baisser la charge gouvernementale du remboursement des dettes : de 27,1 % en 1981 à 16,75 % en 1991.

206. Par ailleurs, le gouvernement a instauré une politique permettant de résoudre les problèmes relatifs à la charge du remboursement des dettes extérieures, en diminuant les dettes précédentes par la voie du refinancement (*Refinancing*), à l'aide des deux moyens suivants :

- le refinancement d'une monnaie à une autre (*Currency Swap*) qui constitue une dissémination du risque par rapport au taux de change des devises extérieures.

---

[165] NITHIPRAPHA Phanupong et CHITSUCHON Somchai , « Evaluation économique en Thaïlande durant la 6ème politique économique », **Bulletin d'informations TDRI**, mars 1990, p.14-21.

Rappelons qu'un emprunteur et un créancier restent liés par le contrat de l'emprunt prévu initialement.

- un nouvel emprunt avec un taux d'intérêt moins élevé ainsi qu'un remboursement à long terme pour remplacer l'ancien Emprunt qui avait un taux plus élevé et un remboursement à court terme (*Interest Rate Swap*).

L'abaissement des anciennes dettes constitue un gain de temps pour ne pas tomber dans la crise.

2. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures des entreprises publiques [166]

207. Le montant des dettes extérieures des entreprises publiques est plus élevé que celui du gouvernement, car ce dernier a la possibilité de recourir aux démarches évoquées ci-dessus. Cela veut dire qu'il vise à étendre le développement des structures fondamentales dans le domaine économique par rapport à la consommation. Il autorise alors les entreprises publiques à contracter des emprunts extérieurs pour leurs investissements, provoquant ainsi une lourde charge au niveau des dettes extérieures du pays. Le ministère des Finances -au nom du gouvernement- fixe strictement l'emprunt des entreprises publiques. De ce fait, l'emprunt pour leurs investissements doit avoir des avantages équivalents aux intérêts, y compris les dépenses pour des services et la garantie du risque en matière de taux des changes en devises étrangères. En outre, le taux des revenus par rapport à la charge des dettes doit dépasser 1,5%, dans un délai de 3 ans, à compter de la prescription du ministère.

208. Même si le taux d'augmentation des dettes des entreprises publiques diminuait, le montant des arriérés restait encore trop élevé en 1985. Le gouvernement posait alors les trois conditions suivantes pour contrôler l'emprunt des entreprises publiques :

[166] SAMKOSES Waraporn et WARANYUWHATTANA Sakon, **Influence de Monsieur Prem sur les dettes extérieures ainsi que les entreprises publiques : Des réponses tardives concernant huit années de politique économique durant 8 ans**, Thèse, Université Thammasat, 1988, p.100-120.

(1) Elles doivent gagner au moins 25% sur leur investissement dans de nouveaux projets.

(2) Si ces projets d'investissement nécessitent un plus gros capital, il est essentiel de donner au secteur privé l'occasion de participer à cet investissement.

(3) Il est indispensable d'intégrer une part des capitaux du secteur privé pour développer le commerce, en prenant des actions nominatives dans le marché des valeurs immobilières.

209. Ces trois conditions ont été établies pour intégrer davantage de capitaux intérieurs et pour diminuer les emprunts extérieurs des entreprises publiques. En outre, le gouvernement a conçu une politique permettant aux entreprises publiques d'abaisser à la fois la charge de leurs dettes et leurs emprunts extérieurs. Les emprunts sont directement contractés par le gouvernement et par des entreprises publiques, à la hauteur de 1.000 millions de dollars.

3. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures du secteur privé

210. Le gouvernement ne contrôle pas l'emprunt extérieur du secteur privé comme celui des entreprises publiques. En revanche, il va prendre une mesure d'exemption au sujet de la taxation des intérêts sur prêt, à compter de l'année 1979 jusqu'à l'année 1984. Ceci aura pour effet de soutenir l'importation des capitaux, en vue de compenser le découvert du compte-courant, même si le secteur privé doit demander -chaque fois- à un officier de contrôler les changes de monnaie pour rembourser capitaux et intérêts. En effet, cela n'aura aucune influence sur le contrôle de l'emprunt du secteur privé puisque l'officier concerné accordera une permission anticipée pour envoyer l'argent, par rapport aux références de l'emprunt, permettant ainsi d'importer des capitaux étrangers.

211. Il est indispensable de limiter les emprunts extérieurs du secteur privé afin que le remboursement des dettes ne soit pas trop lourd : les projets doivent être en faveur du développement économique ; il s'agit, par exemple, d'un investissement destiné à augmenter la fabrication industrielle et ralentir ainsi l'emprunt extérieur.

B. La dette publique en Europe et son impact sur la politique budgétaire en Thaïlande[167]

212. Nous allons présenter ici l'étude du Groupe d'analyse de la macroéconomie du Bureau de la politique budgétaire thaïlandaise. Ladite étude établit une comparaison entre la situation de la dette publique en Europe et en Thaïlande (1), en envisageant le risque éventuel d'une crise thaïlandaise ainsi qu'en avançant des propositions de politiques (2).

1. La situation problématique de la dette publique dans les pays de l'UE : situation générale et problèmes récurrents

213. Le Bureau de l'économie et de la société nationale a analysé que les pays de l'UE, notamment les pays membres du groupe PIIGE (le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce et l'Espagne) ont un problème de dette publique, car celle-ci est passée de 53 à 117 % du PIB en 2009. Cette situation, résultant d'un déficit continu des finances pendant les années précédentes, s'est aggravée. A la fin de l'année 2008, la crise financière mondiale s'est dispersée : les revenus des gouvernements ayant baissé tandis que les dépenses s'élevaient. Par ailleurs, il y eut un problème structurel relatif aux dépenses de la sécurité sociale augmentant continuellement et à l'application de la monnaie unique européenne dans l'UE. En effet, l'euro a entraîné la restriction dans tous les pays qui ont voulu remédier à la crise de la dette publique en appliquant une politique financière adaptée.

214. Le problème de la dette publique européenne soulève une inquiétude, depuis la fin de l'année 2009, notamment dans les pays du groupe PIIGE dont la dette publique/PIB est à un niveau élevé ; par exemple, en Grèce, la dette publique est à 116,8 % du PIB tandis qu'elle est à 115,2 % en Italie, et le déficit des finances de ces pays excède continuellement le montant de 3 % du PIB fixé par le Traité de Maastricht. Donc, ce type de problème est alarmant, car il tend à se propager dans tous les pays de la zone euro. De plus, différentes agences de notations financières sont à l'origine de la dégradation du niveau de crédit de ces pays, en considérant le risque lié à l'émission de bons du Trésor, à la valeur des monnaies et à la fiabilité du secteur bancaire.

[167] le « Groupe d'analyse de la macroéconomie », Bureau de la politique budgétaire thaïlandaise.

La dégradation du niveau de crédit et des obligations des pays du PIIGE

Date	Pays	Niveau de crédit	Agence de notation
27 avril 2010	Grèce	BB+ de BBB+	Standard & Poor's
27 avril 2010	Portugal	A- de A+	Standard & Poor's
28 avril 2010	Espagne	AA- de AAA	Standard & Poor's
29 mai 2010	Espagne	AA+ de AAA	Fitch
14 juillet 2010	Grèce	Ba1 (Junk Bond) de A3	Moody's

Source: Bureau de l'économie et de la société nationale.

a. Les origines de la crise de la dette publique dans l'UE

215. Le problème de la dette publique et du déficit financier élevé des pays de l'UE peut être analysé selon les trois étapes suivantes :

(1) L'augmentation de la charge de la dette publique avant l'adoption de la monnaie « Euro »

216. Avant l'emploi de la monnaie unique européenne, quelques pays membres de l'UE (comme la Grèce et l'Italie) se sont retrouvés avec une dette publique supérieure aux 100 % du PIB. En Grèce, la dette publique/PIB est supérieure aux 100 % depuis 1995 (sauf en 1998) et le déficit budgétaire qui excédait 15,1 % du PIB, pendant les années 1992-1993, n'a cessé d'augmenter. En effet, des dépenses toujours plus importantes (relatives aux pensions de retraite, aux infrastructures et aux subventions sociales), ajoutées aux emprunts (créés pour pallier à l'insuffisance des revenus) sont à l'origine de ce déficit budgétaire.

(2) La stabilisation du déficit des finances en période d'utilisation de la monnaie « Euro »

217. Depuis l'utilisation -en 2002- de la monnaie unique européenne, des politiques monétaires sont mutuellement appliquées par les Etats membres, ce qui définit un taux d'intérêt moins élevé. La récente liquidité excessive a permis à des pays comme la Grèce, en état de développement limité, d'être les bénéficiaires de ce taux d'intérêt. Or, de par l'empressement de divers pays à établir une dette publique et à obtenir un déficit des finances conséquent, le taux d'intérêt moins élevé a constitué un facteur contribuant à l'apparition du problème de la « bulle économique » dans les secteurs de l'immobilier en Espagne et en Irlande, par exemple. Cela a provoqué ultérieurement une hausse des prix et un taux de change plus élevé. Par conséquent, ces pays ont perdu leur capacité de concurrence par rapport à d'autres. D'un point de vue général, la solution passe par la modification du taux de change mais, face à l'impossibilité de changer la valeur monétaire (à cause de la monnaie unique européenne : l'Euro), les politiques financières appliquées ont mené au ralentissement de la situation économique interne et à la réduction des emplois.

(3) La crise monétaire globale

218. La crise monétaire, à la fin de l'année 2008, a entraîné une restriction au niveau de la demande d'achat extérieure et intérieure, et provoqué un effet négatif sur l'état de la dette publique des pays européens. Autrefois, l'augmentation du montant des dépenses de l'Etat était un moyen important pour rétablir la situation économique. Or, ces dernières années, le gouvernement a accentué la dette publique en augmentant le montant des dépenses tandis que les revenus baissaient à cause de la récession économique. Cet évènement a eu des conséquences sur le déficit des finances, l'augmentation du montant de la dette publique et la réduction de la confiance dans la capacité du gouvernement à acquitter des dettes ultérieures. Le fait que divers pays tels le Portugal, l'Irlande, l'Italie, la Grèce et l'Espagne se soient retrouvés face à ce problème, est à l'origine du regroupement PIIGE.

219. La Grèce fut l'un des premiers pays se trouvant confronté à la dette publique due à des dépenses plus élevées en 2009. L'écart entre la dette publique et le PIB était passé de 102,6 % à 116,8 %. Donc, les finances étaient continuellement déficitaires, à la hauteur

de 8,0 % du PIB. Les bons du gouvernement, soit 213 milliards d'euros, appartenaient pour 70 %- à des investisseurs étrangers (notamment des Européens). En fait, la Grèce devait rembourser pour plus de 53 milliards d'euros de dettes et intérêts dont la moitié (environ 25 milliards) devait être acquittée en mai 2010. Ainsi, quand le gouvernement grec n'a pas soldé sa dette dans le délai fixé, les banques commerciales de différents pays ayant acheté une grande quantité de bons grecs -principalement les banques européennes- en ont été affectées.

220. Par ailleurs, les investisseurs redoutaient que la crise de la dette publique grecque ait une fâcheuse conséquence sur l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne -pays dont le déficit budgétaire était déjà à un niveau critique. A cause de la croissance moins élevée de l'économie et de l'augmentation de la dette publique, des pays dans la même situation (comme le Portugal et l'Espagne) ont attiré un grand nombre d'investisseurs étrangers possédant des obligations d'Etat. Le taux de la dette publique était à 115,2 % du PIB en Italie, ce qui a provoqué un souci similaire, même si ce pays appliquait une discipline plus vigoureuse et disposait d'une meilleure situation économique générale.

b. Les solutions de remédiations

221. En vertu du Traité du Conseil de l'Europe (2005), des règlements et des procédures ont été définies dans le cas d'un déficit excessif des finances (EDP)[168] ou d'un déficit supérieur à 3% du PIB. Dorénavant, les pays qui se retrouveront face à ces problèmes devront suivre les propositions de remédiations du Conseil Européen et lui soumettre un rapport de pratique mensuel. Des sanctions aux infractions et l'impossibilité de recourir à l'emprunt de la Banque d'investissement de l'Europe seront appliqués aux pays violateurs. Ainsi, l'EDP a permis d'instaurer des poursuites contre l'Irlande, la Grèce et l'Espagne depuis avril 2009, et contre le Portugal et l'Italie depuis octobre de la même année. Diverses politiques ont été envisagées pour solutionner les problèmes de déficit mentionnés ci-dessus.

(1) Le plan de redressement en Grèce

[168] EDP: Excessive Deficit Procedure.

222. Ce pays a adopté des mesures pour abaisser sa dette de 30 milliards d'euros en s'engageant à réduire les dépenses de son budget dans les 3 ans à venir. Cela devrait permettre de faire passer le déficit des finances de 13,6% à moins de 3% en 2014.

Trois moyens seront appliqués :

- l'augmentation des revenus de l'Etat
  - avec la TVA passant de 21 à 23% ;
  - avec une majoration de 10% sur les carburants, les cigarettes et l'alcool.
- la limitation des dépenses de l'Etat
  - avec la fixation du cadre de paiement des retraites ;
  - avec l'abolition de la prime dans le secteur public.

- le cumul du capital
  - avec la vente accrue d'obligations d'Etat pour rembourser les dettes au délai fixé.

223. Malgré cette dernière mesure, une inquiétude sur la capacité de remboursement du capital et des intérêts annuels persiste. Actuellement, par rapport aux obligations allemandes, en 10 ans, il y a eu une différence de 640 points de base concernant les intérêts, après la dégradation du crédit par Moody's au niveau de « Non-Investissement » Ba1.

(2) Le plan de redressement en Espagne

224. On a estimé, en 2010, que les dépenses de l'Etat baisseraient de 5 milliards d'euros grâce à la politique de rigueur (Austerity Plan). Appliquée entre 2010-2013, le déficit des finances est passé de 11,4% à 3% du PIB (plafond du Traité de l'UE). En 2013, un accroissement de l'économie est envisagé grâce à la hausse des taxes sur le revenu associée à la réduction des dépenses de l'Etat ainsi que l'application de nouvelles mesures fiscales, et l'incitation à la confiance pour les investisseurs (Fiscal Stimulus Measures).

(3) Le plan de redressement en Irlande

225. Il a prévu d'augmenter les revenus de l'Etat en rehaussant les taxes traditionnelles et en imposant de nouvelles taxes (par exemple : « la taxe charbon ») ainsi qu'en réduisant les salaires de 5-20 % dans le secteur public. En outre, au début de l'année budgétaire, la vente d'instruments d'Etat (8,4 milliards d'euros) a permis au pays de rembourser, en 2010, plus de la moitie du montant total de l'emprunt -respectant ainsi les exigences règlementaires.

(4) Le plan de redressement au Portugal

226. Il a prévu d'abaisser le déficit budgétaire de 9,4 % en 2009 à moins de 3% comme exigé. Le secteur public a pris des mesures pour privatiser les entreprises publiques, pour réduire les dépenses en stoppant la croissance des salaires dans le secteur public et en reportant les projets des grands investissements de l'Etat.

(5) Le plan de redressement en Italie

227. On a pris des mesures en vue de renforcer la capacité financière de l'Etat d'un montant brut de 25 millions d'euros (soit 1,5 % du PIB entre 2011-2013) et de faire baisser le déficit budgétaire. Effectivement, le déficit des finances est passé de 5 % du PIB en 2010 à 2,7 % en 2012. La réduction des dépenses a été accomplie par la baisse des subventions transférées aux collectivités locales, la suspension de l'augmentation des salaires et de l'embauche dans le secteur public. L'âge du départ à la retraite se situera à 65 ans en 2013 (entrée en vigueur prévue en 2016). Une limitation importante de l'aide sociale réservée aux personnes handicapées et la clôture de quelques institutions pour la recherche et la culture seront effectuées. En vue d'une augmentation des revenus de l'Etat, l'Italie envisage en outre un contrôle drastique concernant l'imposition.

228. Le 2 mai 2010, quinze pays de la « zone euro » ont approuvé un emprunt pour la Grèce d'un montant de 80 milliards d'euros sur 3 ans, en lui accordant un premier paiement de 30 milliards d'euros, en mai, avec 5 % d'intérêt. En outre, le FMI a ajouté une somme de 30 milliards d'euros. Au total, 110 milliards d'euros sont venus combler le déficit des finances, et le remboursement de cette dette devait être acquitté, comme prévu, en 2010. A cause de l'incertitude du marché et de la dégradation de la valeur des

obligations des gouvernements grec, espagnol et portugais, il a été envisagé de reconsidérer l'approbation concernant le montant de l'emprunt à la Grèce dans les années à venir.

229. De plus, il a été créé un système de stabilité financière européenne d'un montant approximatif de 750 milliards d'euros dont une partie sera distribuée aux pays en difficulté, conformément aux exigences de l'emprunt du FMI. Ledit système sera complété par 440 milliards d'euros, provenant de différents pays européens, et une somme accordée par le FMI et l'UE. Enfin, l'UE a établi la directive du futur accomplissement -concentré sur le respect rigoureux des pays membres- conformément au cadre de la stabilité financière.

230. En ce qui concerne la Thaïlande, actuellement, la proportion de la dette publique/PIB est de 42,2 % (4,1 milliards de bahts). En outre, il y a peu de chance que le pays se retrouve face à une crise similaire à celle des pays européens pour les raisons suivantes :

(1) sa dette publique est à un niveau bas et 26,8 % de cette dette sont générés par des entreprises publiques dont les nombreux produits permettent de rembourser leurs dettes ;

(2) la structure à long terme de la dette publique est basée sur une monnaie (le « baht ») qui est hors du cadre du risque et plus flexible pour acquitter des dettes ;

(3) le gouvernement thaïlandais a la possibilité de s'acquitter de ses dettes grâce à un important capital de réserve international ;

(4) le gouvernement en charge des institutions financières est exposé à un faible risque parce que ses institutions connaissent la stabilité.

231. Evidemment, le problème de la dette publique de l'UE constitue un exemple prépondérant à partir duquel la Thaïlande pourra exécuter, d'une manière plus efficace, sa propre politique de gestion financière d'après les moyens suivants :

(1) en limitant la dette publique à 60 % du PIB dans le cadre de la persistance financière ;

(2) en maintenant l'équilibre entre les revenus et les dépenses, la charge de la sécurité sociale et la prise en compte des personnes âgées ;

(3) en établissant un système de tutelle des institutions financières pour les empêcher de se retrouver en difficulté et de devenir l'une des charges de l'Etat ;

(4) en créant une unité économique et monétaire des pays asiatiques visant un accomplissement harmonieux de la politique financière et monétaire.

2. L'impact de la dette publique européenne sur la politique budgétaire thaïlandaise

232. Nous allons présenter tout d'abord l'évaluation de la dette publique en Thaïlande (a), ensuite, l'orientation de la dette publique thaïlandaise dans l'avenir (b) et enfin, la leçon donnée par la crise de la dette publique en Europe (c).

a. L'évaluation de la dette publique en Thaïlande

233. En considérant la crise de la dette publique en Europe, on peut observer que la dette publique thaïlandaise -se situant à 42,2 % du PIB- est inférieure au cadre de la stabilité financière fixé à moins de 60 %. Notons que la Grèce, avec une dette publique à 116,3 % du PIB, est associée à un pays en crise et à la politique de « l'Euro fort ».

D'après l'évaluation de la situation économique en Thaïlande, le gouvernement a la possibilité de gérer le problème de la dette publique et d'en limiter l'aggravation.

(1) La situation de la dette publique thaïlandaise

234. Dès avril 2010, la Thaïlande est touchée par une dette publique courante d'un montant de 4,11 billions de bahts. En réalité, il s'agit de 2,77 billions de bahts soit 67,5% du montant total de ladite dette créée par le gouvernement tandis que 1,08 billion de bahts soit 26,4 % sont attribués à des entreprises. Or, un grand nombre de ces entreprises publiques commerciales possèdent une importante productivité. Prenons pour exemples : la Société publique nationale du Pétrole avec une dette de 256,13 milliards de bahts ou le Service d'électricité de la Thaïlande avec une dette de 198,68 milliards de bahts. Ces deux entreprises publiques -dont la dette est d'un montant très élevé- ont, constamment, une bonne productivité et une position financière consolidée qui reflètent une capacité à rembourser leur dette, vu leur grand profit.

(2) La structure de la dette publique thaïlandaise

235. La structure de la dette publique est liée principalement au « baht ». En effet, les 91,3% du montant de ladite dette -payable à long terme (plus d'un an)- sont calculés avec la monnaie nationale. Cela représente la stabilité de la position gouvernementale confrontée à la dette publique. En effet, si la dette publique thaïlandaise dépendait d'une monnaie étrangère et était à court terme, le pays pourrait se retrouver face au risque d'inversion du marché du capital ainsi qu'à un taux de change important des devises étrangères. Mais, la structure de la dette publique étant principalement à long terme, le gouvernement à la possibilité d'établir un plan de remboursement plus flexible.

(3) La capacité du gouvernement thaïlandais à rembourser les dettes étrangères

236. La Thaïlande disposait de réserves internationales d'un montant de 147,05 milliards de dollars au 25 juin 2010, ce qui provoquait la confiance dans la capacité du gouvernement à rembourser les dettes étrangères. En effet, le montant des réserves en devises étrangères était 0,5% plus élevé que celui des dettes étrangères créées par le secteur public et le secteur privé. Par ailleurs, dans le passé, le gouvernement thaïlandais a toujours remboursé ses dettes à l'échéance, et n'a jamais cessé de le faire parce que cela pouvait engendrer une perte de confiance des investisseurs étrangers envers le pays.

237. Suite à la récente notation financière de l'Agence « Fitch Ratings » (19 avril 2010), par le biais des devises étrangères souveraines (à court terme), il se trouve que la capacité de remboursement des dettes de la Thaïlande se situe au niveau F3 (« LOWER MEDIUM GRADE » : Qualité moyenne inferieure). Cela reflète une position financière consolidée et contribue à maintenir la confiance vis-à-vis de la Thaïlande, au travers de la devise étrangère, malgré la crise politique actuelle. Partant, la Thaïlande est capable de rembourser ses dettes (en devises étrangères), car elle bénéficie d'un taux d'intérêt moins élevé du fait que le risque (de remboursement des dettes) est minimisé.

(4) La prise en charge gouvernementale des dommages subis par les institutions financières thaïlandaises

238. En 1997, la crise financière a créé, en Thaïlande, de tels dommages au niveau des institutions financières, que le gouvernement a dû leur venir en aide. Ces dommages subis notamment par le Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions financières, équivalents à 1,4 millions de bahts, sont devenus la charge de la dette du gouvernement jusqu'à aujourd'hui.

239. La Banque nationale de Thaïlande a donc déterminé des règles, relatives à l'examen et au maintien de la stabilité des institutions financières, en vue d'une transparence et d'une conformité au standard international. Cela donnait la possibilité à ces institutions d'exercer une meilleure pratique et de gérer leur risque plus judicieusement.

240. En pratique, c'était un moyen de contrôler les politiques importantes des institutions financières. En effet, lesdites institutions devaient posséder un Capital Adequacy Ratio (CAR) leur permettant de couvrir suffisamment le risque. Il y avait aussi une tutelle pour contrôler les fonds et capitaux selon le Basel II (le Nouvel Accord de Bâle) qui appréhendait mieux le risque des institutions financières confrontées au marché monétaire de plus en plus compliqué et qui répertoriait les types de risque provenant de l'accomplissement de leurs activités.

241. De nos jours, les banques commerciales thaïlandaises peuvent effectuer leur gestion plus efficacement comme le montre leur maintien / standard du Capital Adequacy Ratio (Basel II, mois de mars 2010) respectivement à 16,0% / 8,5%. Ces chiffres étant plus élevés que les critères prévus à 8,5% / 8,0%, les institutions financières thaïlandaises peuvent gérer les prêts qui n'ont pas créé un revenu positif. Les « prêts nets non-performants » au premier trimestre 2010 étaient de 201,48 milliards de bahts soit 2,5% de l'ensemble des prêts.

242. Ces facteurs susmentionnés montrent que des institutions financières consolidées et stables limitent le rôle du gouvernement au niveau de l'aide ; ainsi, à l'avenir, si elles se retrouvaient face à des problèmes financiers, ils pourraient être pris en charge par l'Etat, dans le cadre des finances et du système des institutions financières, comme durant la crise de 1997.

b. L'évaluation sur l'orientation de la dette publique thaïlandaise dans l'avenir

243. Bien qu'à l'heure actuelle, la Thaïlande ne risque pas de connaître une dette publique à la hauteur de la crise européenne, notre gouvernement doit considérer, avec attention, la tendance à l'accroissement de la dette publique comme le montrent les sujets suivants.

(1) La politique financière et le futur plan d'investissement de l'Etat

244. La crise financière mondiale, à la fin de l'année 2008, a eu une conséquence malheureuse : la récession universelle de l'économie. Le gouvernement thaïlandais ayant appliqué une politique financière déficitaire en vue de promouvoir l'économie nationale, il y eut un déficit budgétaire équivalant à 505.404 millions de bahts en 2009. Le gouvernement envisageait un déficit budgétaire équivalent à 350.000 millions de bahts en 2010, et 420.000 millions de bahts en 2012.

245. Déjà en 2009, le gouvernement avait édicté une ordonnance autorisant le Ministère des finances à contracter un emprunt de 400.000 millions de bahts pour le renflouement et la consolidation de l'économie (B.E. 2552) et à créer par le suite un emprunt d'urgence destiné à l'investissement dans le secteur public, selon le plan de renforcement thaïlandais (2013).

(2) L'expansion des dépenses dans le secteur public

246. Dans l'avenir, le gouvernement doit développer une politique d'Etat relative aux aides sociales en vue de proposer un meilleur système de protection et de promouvoir une égalité entre les classes sociales comme le Programme sur l'Enseignement gratuit jusqu'à 15 ans, les allocations pour les personnes âgées, etc.

247. A noter que la société thaïlandaise est en cours de transformation : la proportion des personnes âgées étant plus élevée que par le passé, cela aura forcément une conséquence sur l'économie. D'après un recensement en 2007, la Thaïlande comptait six personnes actives contre une personne âgée. Dans 20 ans, on estime que cette proportion passera de trois personnes actives à une personne âgée. De ce fait, le taux de dépendance

sociale va en s'accroissant avec un pourcentage de personnes âgées qui de 16,11% en 1997 se situerait à 23,07% en 2027. Il y aura donc moins de personnes susceptibles de travailler et de payer les taxes reversées aux personnes âgées sous forme de retraite.

248. Par conséquent, le gouvernement doit répartir le budget entre les dépenses relatives à la protection sociale en général et les salaires de ses agents. En 2009, il devait gérer un budget d'un montant de 129 milliards de bahts (environ 2,9 milliards d'euros). A cet égard, le Ministère des finances a envisagé que, dans 5 ans, ce budget doublerait et s'élèverait à 256 milliards de bahts (environ 5,7 milliards d'euros). Lesdits facteurs ont indubitablement un impact sur l'augmentation des charges budgétaires du gouvernement. Donc, il est indispensable que le gouvernement maintienne sa stabilité financière et, pour ce faire, la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB.

249. Concernant l'orientation de la dette publique, le Ministère des finances a émis les hypothèses suivantes : le niveau de croissance réel du PIB pourrait s'accroître de 4,5% par an tandis que le niveau de l'inflation serait à 3,0%. Le gouvernement devrait atteindre un budget équilibré en 2019. En 2013 la dette publique / PIB serait à 51,7% et ensuite, elle pourrait baisser à 43,5%. Pour l'année de l'exercice 2019, la dette publique serait à moins de 60% du PIB -au niveau moyen- conformément au cadre prévu de la stabilité financière.

c. La leçon donnée par la crise de la dette publique en Europe

250. Le problème de la dette publique européenne s'est développé avec la crise de la dette publique en Grèce, car ce pays connaît des difficultés financières -sans précédent- à cause d'un excès croissant des dépenses gouvernementales. Il est évident que ce cas est devenu une étude expérimentale pour de nombreux gouvernements qui prennent ainsi conscience de la nécessité d'une discipline financière. Malgré la gestion effective des finances du gouvernement thaïlandais dans le passé, il y a eu récemment une augmentation de la dette publique due, en particulier, aux dépenses en faveur de la protection sociale. Tous les gouvernements du monde doivent se préparer à affronter une crise qui pourrait les déstabiliser, à un moment donné, en prenant les sujets suivants en considération.

(1) La prévision d'un cadre pour la stabilité financière

251. Aujourd'hui, le gouvernement thaïlandais se voit contraint à assurer -d'une façon plus effective- la perception des revenus qui devront s'élever de 16% à 20-25% du PIB, en modifiant la structure des taxations du pays (comme l'application de la zone hors taxes avec les grands pays commerciaux) ainsi qu'en gérant mieux les propriétés de l'Etat et les terrains nationaux. Il lui faut aussi dépenser pour activer l'économie et favoriser divers projets. Enfin, il est obligé de combattre plus radicalement la dette publique qui a tendance à dépasser 60% du PIB pour éviter une dette publique similaire à celle de l'Europe.

(2) La mise en place d'une politique sociale

252. Le gouvernement devra promouvoir un cadre financier qui soutiendra l'épargne familiale systématique en établissant le Fonds pour l'épargne nationale destiné à être redistribuée à l'ensemble des travailleurs non protégés et à plus de 23,5 millions de personnes âgées. En outre, c'est un moyen efficace de promouvoir la discipline de l'épargne et de stabiliser les finances des concitoyens. En effet, cela leur permettrait de gérer eux-mêmes leurs revenus, d'abaisser la charge de leurs descendants, et de ne pas dépendre financièrement du gouvernement au cours de leur vie et après leur retraite.

(3) L'application d'un mécanisme de tutelle pour la consolidation des institutions financières

253. Après la crise financière desdites institutions en 1997, on mit en place une tutelle en déterminant les règles relatives à leur consolidation ; ces règles devaient s'adapter à l'application de la libre circulation des monnaies et aux sources de capital accessibles à toutes les classes sociales, en particulier aux personnes ayant de petits revenus qui feraient probablement courir un risque aux institutions financières, en cas de passation de crédits non profitables. De plus, l'ouverture de la zone libre aux comptes du capital pouvait inciter les institutions financières et les investisseurs à placer leurs capitaux dans des fonds d'investissement à risque. Cela offrait l'opportunité de faire des affaires avec un risque favorable au développement des entreprises, risque qui devrait être bien géré pour ne pas subir de dommages similaires à ceux connus par les Etats-Unis.

(4) L'harmonisation des politiques monétaires et financières dans le cas d'une éventuelle intégration économique avec l'adoption d'une monnaie unique en Asie

254. L'intégration économique par l'application d'une monnaie unique, à l'ensemble des pays de l'UE, procure des avantages qui servent à promouvoir le commerce et l'investissement dans la zone euro. Pourtant, l'application de l'euro fait que ces pays membres manquent d'indépendance concernant la mise en place de leur politique monétaire. Cette situation est reflétée par la crise de la dette publique du groupe PIIGE, face à une solution restrictive. Les PIIGE ont été incapables d'appliquer une politique monétaire en dévaluant leur monnaie, et en augmentant le montant de leurs revenus (origine de l'inflation des taxes). Par ailleurs, dans le passé, les pays européens, malgré la mise en place d'une même politique monétaire, ont suivi une politique financière différente ; par exemple, l'Allemagne ayant exercé des disciplines financières plus vigoureuses que les autres, a dû obligatoirement venir en aide aux pays membres du PIIGE pour les soutenir.

255. En conclusion, l'expérience de l'UE -en matière d'intégration économique- constitue un sujet d'étude édifiant pour une mise en place de la politique la mieux adaptée à la crise. Depuis quelques années, la Thaïlande prépare une éventuelle intégration économique en Asie. Elle doit donc maintenir la charge de sa dette à un niveau moyen pour conserver son équilibre financier, et adopter une politique économique soutenue par des disciplines. Quant aux pays asiatiques[169], réunis dans un cadre économique semblable à celui de l'Europe, ils devront -impérativement- déterminer une harmonisation de l'ensemble de leurs politiques monétaires et financières pour éviter la crise économique qui touche actuellement les pays européens.

[169] Historique des organisations :

- l'ASA : alliance entre les Philippines, la Malaisie et la Thaïlande en 1961 (3 pays).

- l'ASEAN + 2 : Indonésie et Singapour en 1967 (5 pays).

- l'ASEAN + 5 : Brunei (1984), Viêt Nam (1995), Laos et Birmanie (1997) et Cambodge (1999) (10 pays).

- l'ASEAN + 3 : Chine, Japon et Corée du Sud en projet (1995).

*

* *

256. Concernant les grandes conceptions économiques, ce sont les conceptions classique et néo-classique qui ont largement influencé, par le passé, les perspectives économiques de la Thaïlande. Ces dernières années, la masse de la dette publique, à l'origine de la conception d'un interventionnisme de l'Etat, a amené la mise en place de différents moyens pour gérer ladite dette. Ces perspectives de gestion, qui concernent non seulement la politique budgétaire mais aussi la politique financière, sont devenues un facteur incontournable, notamment pour les gouvernements français et thaïlandais. Comme nous l'avons démontré, la gestion de la dette publique occupe, des lors, une place importante dans la politique budgétaire thaïlandaise. Afin de mieux comprendre la nature de la dette publique qui est devenue un des problèmes majeurs de nombreux Etats, nous allons prochainement étudier « Les caractéristiques essentielles de la dette publique en Thaïlande ».

TITRE II

Les caractéristiques essentielles de la dette publique en Thaïlande

257. Comme nous l'avons vu dans le titre précédent, autrefois, la dette publique thaïlandaise paraissait insignifiante, car elle était couverte -en grande partie- avec l'emprunt direct engagé par le Gouvernement. Actuellement, le développement indispensable du pays, en rapport avec les nombreuses actions de l'Etat, provoquent des dépenses publiques plus importantes. Ces dépenses se situent au niveau de l'embauche de personnels, des opérations normales d'achat et de vente, grâce à un emprunt aux institutions financières ou à d'autres organismes intérieurs et extérieurs pour développer, et assigner une somme au remboursement à l'échéance.

258. On a pu constater, au fil des années, que la dette publique a joué un rôle de plus en plus prépondérant en faveur du développement économique du pays. Ceci a conduit l'Etat thaïlandais à chercher les meilleures mesures de gestion de ladite dette.

259. Au regard de la gestion actuelle, il semble pertinent d'analyser la notion de « dette publique » d'après ses caractéristiques essentielles, tant générales que spécifiques. Pour ce faire, nous évoquerons, tout d'abord, « L'universalité de la dette publique » c'est-à-dire, les critères communs associés à la dette publique dans une majorité de pays (Chapitre I). Nous étudierons ensuite « La spécificité de la dette publique en Thaïlande » à savoir, les caractéristiques propres de ladite dette (Chapitre II).

Chapitre I

L'universalité de la dette publique

260. On trouvera, ci-après, une vue d'ensemble des caractéristiques communes qui nous livrera quelques concepts essentiels à la compréhension de la dette publique. Dans un premier temps, nous observerons les diverses définitions puis les aspects économique et juridique de la dette publique (Section I). Dans un second temps, nous recenserons les objectifs de la dette publique ainsi que les principes de sa gestion (Section II).

Section I
Les concepts de dette publique

261. Les définitions et les notions de la dette publique sont multiples et variées. Comme le disait Philippe POULAIN, « *la dette publique est aux yeux de l'observateur un peu comme certaines photographies très agrandies : vue de loin, l'image paraît nette, ombres et parties décalées font apparaître les reliefs ; mais, à mesure qu'on approche, on s'aperçoit que ce qui paraissait homogène est en fait composé de taches plus ou moins sombres ou claires, et la première vision ,précise mais lointaine, ne laisse plus de près qu'une impression de flou tout à fait déroutante.* »[170]

Pour éclaircir le sens de l'expression «dette publique » et comprendre ses notions économiques et juridiques, il est nécessaire d'étudier tout d'abord, les définitions de la dette publique (§I) puis, les aspects économique et juridique de la dette publique (§II)

§I. Les définitions de la dette publique

262. Avant d'aller plus loin dans l'analyse de l'évolution récente du champ de la dette publique qui est de plus en plus complexe (B), nous citerons quelques définitions de la dette publique données par les économistes et les juristes (A).

[170] POULAIN Philippe, **La gestion de la dette publique**, Paris, Berger-Levrault, 1988, p.19.

A. Quelques définitions généralement reconnues

263. Au début des réflexions sur la dette publique, au XVII[e] siècle, on assimilait la dette publique à la dette de l'Etat. De nos jours, la structure des activités publique ayant évolué, la dette publique a dépassé la stricte dette de l'Etat.[171] Ainsi, pour Philippe POULAIN, « vue de loin, la dette c'est l'ensemble de ce qui est dû par l'Etat. Plus précisément, cette dette est constituée des sommes dues par l'Etat (sur une durée supérieure à un an) tant à l'intérieur qu'à l'extérieur[172] ».

264. Pour Jean-Claude CHOURAQUI, chef de la Division des Politiques Monétaires et Budgétaires à l'OCDE, deux problèmes se posent lorsqu'on traite de la dette publique. Faut-il considérer la dette brute ou la dette nette ? Est-il préférable de prendre en compte la dette de l'Etat, celle des administrations publiques ou celle du secteur public dans son ensemble (entreprises publiques comprises) ?

D'après lui, lorsqu'on parle de la dette publique, il s'agit généralement de la dette brute, c'est-à-dire des engagements financiers totaux de l'Etat. Les chiffres correspondants sont plus facilement disponibles, donc plus largement diffusés, et il existe un lien direct entre la dette brute et le montant des versements d'intérêts au titre du service de la dette - facteur qui entre pour une large part dans les inquiétudes suscitées par l'évolution de la dette. Au contraire, la dette nette représente les engagements financiers bruts, diminués des actifs financiers[173]. Elle reflète, en revanche, plus précisément, le volume total des déficits budgétaires nets contractés par les administrations publiques, au cours de chaque période. La meilleure façon d'apprécier la différence entre les deux concepts est d'examiner la nature des actifs financiers du secteur public, car ils constituent l'écart entre la dette brute et la nette.[174]

---

[171] DANIEL Jean-Marc, « Dette publique : un débat politique », **Carnets de l'Info**, Paris. Editions Scrineo. 2006. p.8.
[172] *Ibid.*
[173] Ces actifs sont de deux ordres : les actifs détenus par l'Etat en tant qu'intermédiaire financier, et les ressources de la sécurité sociale constituées en prévision d'obligations futures.
[174] CHOURAQUI Jean-Claude, « L'universalité de l'endettement public », dans **La dette publique en France**, sous la direction de Robert HERTZOG, Collection Finances Publiques, Paris, Economica, 1990, p.36.

265. Quant à la deuxième question concernant le type d'administration considéré, dans certains pays, on se préoccupe essentiellement de la dette de l'Etat ou de l'administration centrale, alors que, dans d'autres pays comme la Thaïlande et la France, la dette publique couvre les engagements de l'ensemble des administrations publiques (l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité Sociale) ou du secteur public dans sa totalité (y compris les entreprises publiques). Néanmoins, la mesure de la dette du secteur public, dans son ensemble, soulève d'importants problèmes de données et de définitions sur le plan national. L'utilisation de la définition intermédiaire qui inclut uniquement la dette des administrations publiques semble la plus appropriée, car cette définition permet une comparaison raisonnable entre les pays, et elle est compatible avec les définitions de la comptabilité nationale.[175] Au demeurant, dans la plupart des pays, la définition de la dette publique est très voisine, ces dernières années.

266. Ainsi, l'Agence France Trésor (chargée de la gestion de la dette publique en France) a donné une définition plus détaillée : « La dette représente la totalité des engagements financiers de l'Etat. Elle résulte du cumul des besoins de financement de l'Etat, c'est-à-dire de la différence, année après année, entre ses revenus (recettes fiscales, ventes de privatisations, etc.), et ses charges (dépenses budgétaires, prises de participation, etc.). Il existe une dette négociable, c'est-à-dire contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor) ; et une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sur le compte du Trésor, et qui constitue, elle aussi, un moyen de financement de l'Etat. ».[176]

267. Le Pacte de stabilité et de croissance donne, lui aussi, une définition assez précise de la dette publique. La dette publique prise en compte, c'est l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques[177], à l'exception des crédits commerciaux et des décalages comptables.

---

[175] *Ibid.*, p.37-38.

[176] Voir, le site http://www.aft.gouv.fr/ dans la rubrique « définition », dernier accès le 1er mai 2012.

[177] Le champ des administrations publiques comprend :

- les administrations centrales, c'est à dire l'Etat (budget général, comptes spéciaux du Trésor, budgets annexes) et les " organismes divers d'administration centrale " (ODAC). Plusieurs centaines d'établissements de statut public ou privé, dont notamment la CADES, l'EPFR (structure de défaisance du Crédit Lyonnais), l'ANPE, le CNRS, le CNASEA, le CEA, les Grandes Ecoles, les musées nationaux, sont regroupés sous cette dénomination. Le critère de classement d'un organisme dans la sphère des administrations publiques n'est pas

268. Des économistes thaïlandais reconnus ont, eux aussi, donné leur définition de la dette publique.

269. Ainsi, Anek THIENTAWORN déclare que la dette publique représente : « *l'ensemble des emprunts contractés par les Etats en cas de déficit ou d'un solde négatif entre ressources et dépenses, les ressources étant inférieures aux dépenses* »[178].

270. Selon Nakhon YIMSIRIWATTANA, la dette publique représente : « *l'ensemble des emprunts contractés directement par l'Etat et ceux qui sont établis par des entreprises publiques mais cautionnés par l'Etat, similaires aux emprunts du pays ou appelés « Risque souverain* »[179].

271. Pour Sunee SILPHIPHAT, la dette publique signifie *« l'ensemble des engagements financiers pris par l'Etat sous forme d'emprunts pour la direction des actions gouvernementales, et sous forme de contrat de remboursement (délivré aux prêteurs) dans lequel il est définit que le gouvernement est tenu de rembourser la somme du coût et des intérêts à une date prévue* »[180].

272. Ranu PAIROJBUTR pense que la dette publique signifie : « *la prolongation de l'emploi de l'argent provenant de la perception de l'impôt ou d'autres recettes normales. En effet, l'argent emprunté a été employé à l'avance à la place des revenus mentionnés ci-devant. A une date ultérieure, cet emprunt (y compris le coût et l'intérêt)*

---

son statut juridique, mais la structure de son compte d'exploitation (part des charges courantes financées par des recettes marchandes).
- les administrations publiques locales qui regroupent les organismes ayant une compétence géographique limitée : les collectivités locales, les établissements publics locaux, les organismes consulaires, les caisses des écoles, et tous les organismes publics ou parapublics financés majoritairement par les collectivités locales.
- les administrations de la Sécurité sociale, c'est à dire l'ensemble des régimes obligatoires de Sécurité sociale (Régime général, régimes d'assurance-chômage, régimes complémentaires de retraite et régimes de prévoyance, régimes indépendants et agricoles, régimes spéciaux de salariés), ainsi que les organismes financés par ces régimes (œuvres, hôpitaux publics et privés participant au service public hospitalier et financés par dotation globale).

[178] THIENTAWORN Anek, **Finances gouvernementales**, 3ème édition, Bangkok, Maison de publication de l'Université Ramkhamhaeng, 1988, p.463.

[179] YIMSIRIWATTANA Nakhon, **Finances gouvernementales**, 1ère édition (Bangkok : Maison de publication de l'Université Ramkhamhaeng : 2001), p.141.

[180] SILPHIPHAT Sunee, « Dette publique », Textes de cours d'Economie publique, unité 8-15, Université Sukhothai Thammathirat, Bangkok, Imprimerie de l'Université Sukhothai Thammathirat, 1985, p.432.

devra être acquitté en totalité par lesdits revenus après établissement du budget annuel »[181].

273. D'après Supannee ATSAVASIRILERT, la dette publique signifie : « *la dette établie et empruntée directement par le gouvernement (la dette gouvernementale), et liée forcément au gouvernement par l'acquittement en employant le budget de l'Etat, c'est-à-dire les charges du peuple contribuable* »[182].

274. D'un point de vue juridique, deux lois importantes nous donnent une définition de la dette publique : la loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et celle de 2005 relative à la gestion de la dette publique.

275. En effet, dans l'article 4 de la loi de 1959 relative à la procédure budgétaire, « la dette » représente : *«les obligations à payer sous forme d'argent, de biens ou de services, si ces obligations sont établies par l'emprunt pour le cautionnement d'un achat, d'un crédit à l'embauche ou d'autres dépenses ».*

276. Dans un sens plus restreint, l'endettement public c'est l'ensemble des emprunts ou cautionnements de l'Etat, comme prévu par l'article 4 de 2005 relatif à la gestion de la dette publique. Cet article définit que « *la dette publique est l'ensemble des emprunts contractés par le ministère des Finances, les agences de l'Etat, les entreprises publiques cautionnées par ledit ministère. Ce dernier ne couvre pas tous les prêts autorisés aux entreprises publiques* ».

277. Selon lesdites significations, la dette publique engloberait l'ensemble des dettes internes et externes sur lesquelles le gouvernement s'est engagé en tant qu'emprunteur ou garant[183]. D'une manière plus précise, on peut dire que la dette publique

[181] PAIROJBUTR Ranu, « Dette du gouvernement », dans **Finances de la Thaïlande**, TENGCHAROEN Somnuek et ses collaborateurs, Bangkok, Imprimerie de Aksornsampan, 1982, p.69.
[182] ATSAVASIRILERT Supannee, **Dette publique**, Bangkok, Imprimerie Vichakorn Poritat, 2000, p.1.
[183] La définition de la dette publique couvre l'engagement dont le gouvernement est chargé en tant que garant de l'emprunt et de l'échange de monnaies comme suit:

1. La garantie des emprunts, c'est lorsque l'Etat consent à s'engager au niveau de l'acquittement des dettes des organismes publics et des entreprises publiques, tels que le Service pétrolier national, la Société de Chemin de Fer, le Port de Bangkok, le Service des autoroutes de Thaïlande, le Service de généralisation de l'électricité, etc. A propos de la garantie des emprunts, si les organismes publics ou les entreprises publiques

est établie pourles dépenses de diverses opérations, et se présente sous la forme d'un contrat par lequel le gouvernement s'engage envers son prêteur, en promettant le remboursement des capitaux empruntés et d'une partie des intérêts, dans un délai fixé d'après le contrat. L'endettement ou l'emprunt pour les dépenses fait l'objet d'une prolongation pour régler les dépenses du gouvernement en fonction des revenus, lors de capitaux insuffisants ou pour d'autres raisons économiques. Enfin, le gouvernement peut rembourser, à une échéance fixe, les emprunts financés par les impôts et les ventes de valeurs, de biens et de services. Toutes ces obligations sont liées au gouvernement en charge de l'exécutif du pays. En fait, c'est le peuple-contribuable qui assure le remboursement de ces obligations.

Au regard de toutes ces données, il paraît évident que le sens de « dette publique » est plutôt étendu.

B. Les évolutions de la composition de la dette publique

278. Au cours des années précédentes, la composition de la dette publique a rassemblé divers éléments, car le secteur public s'est élargi. Il est donc nécessaire de connaître ce qui a été exclus (1) et inclus (2) dans la définition de ladite dette.

1. Les exclusions de la composition

279. A cause de l'accroissement des missions de l'Etat, les dépenses à l'origine de la dette publique se sont multipliées pour permettre le fonctionnement des services publics. Ainsi, il appartenait au gouvernement d'engager des dépenses et de contracter des dettes - conformément à la loi. Ce-dernier devint alors endetté et fut obligé de rembourser ultérieurement un emprunt aux créanciers.

---

ne peuvent pas s'acquitter des dettes de l'emprunt dans un délai déterminé dans le contrat, le gouvernement, en tant que garant, se charge obligatoirement de l'acquittement des dettes à leur place.

2. La garantie de l'échange, c'est lorsque le gouvernement assure que les entreprises publiques changeront la monnaie étrangère et seront autorisées à s'acquitter des dettes de l'emprunt aux créanciers étrangers, selon la durée de paiement déterminée dans le contrat. Avec cette garantie, le gouvernement est chargé de se procurer des monnaies étrangères pour que les entreprises publiques puissent s'acquitter des dettes de l'emprunt conformément au contrat.

280. De ce fait, se posent les deux questions suivantes: La conclusion d'un contrat entre une personne publique et une personne privée est-elle devenue une dette publique ? Le dépôt d'argent à la banque centrale ou dans une banque publique est-il considéré comme une dette publique ?

Dans la première question, il s'agit de l'endettement lié à la conclusion d'un contrat pour l'embauche du personnel de sociétés privées, de projets se situant avant que l'administration ne touche une certaine somme d'argent pour l'acquittement, conformément aux obligations. Cette catégorie d'endettement est, en général, une étape normale de l'embauche, surtout s'agissant de la gestion des dépenses du gouvernement, obligé de suivre le règlement des finances portant sur ledit endettement. Cela n'est pas considéré comme une dette directe du gouvernement.

La seconde question concerne l'obligation du gouvernement à souscrire un emprunt auprès du marché monétaire, puisqu'il est chargé d'émettre des instruments pour les créances, conformément au consentement des deux parties. Lesdits instruments serviront à faciliter un nouveau type de transaction dans un marché plus dynamique. En vertu de l'obligation du contrat, le paiement du capital et de l'intérêt sera effectué dans le délai prévu. L'endettement exclut alors le dépôt d'argent du secteur privé et d'autres organismes publics en faveur des organismes financiers du gouvernement, même si celui-ci est le débiteur.

281. En outre, certains types de dettes ne peuvent être assimilés à celles du gouvernement, telles les dettes de guerre que le pays vainqueur négocie avec le pays vaincu, sans aucun emprunt. Le gouvernement thaïlandais a rédigé une ordonnance portant sur les obligations d'épargne B.E. 2488 (1945) et définissant que le billet de mille bahts serait transformé en rente. Cela n'est pas, non plus, considéré comme un endettement, car le gouvernement en question a été obligé d'éliminer ce billet du système monétaire, au profit de l'emprunt que l'épargnant a la possibilité de contracter, selon les titres en valeurs du gouvernement[184].

2. Les inclusions dans la définition

a. La dette du Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions monétaires

[184] Faculté de gestion, « Finances Publiques et Budget », Bangkok, Imprimerie Université Sukhothai Thammathirat, 1985, p.330

282. C'est le ministère des Finances qui fixe l'endettement du gouvernement ou détermine la garantie de l'endettement des entreprises publiques, conformément à la loi. Par ailleurs, le Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions monétaires joue son rôle au niveau de l'emprunt, et de l'accroissement des dettes émanant de l'assistance aux institutions financières au cours d'une récession économique : ainsi, il se porte garant auprès des épargnants et des créanciers de ces institutions financières. En retour, le gouvernement est chargé de réparer les dommages du Fonds passés et futurs. Les dettes du Fonds sont alors incluses dans les dettes du gouvernement ou du secteur public[185].

283. Le montant fixe de la « dette publique » dépend de la définition en adéquation avec les réponses apportées aux questions suivantes[186] :

- Est-il raisonnable de considérer que, seuls les contribuables doivent supporter la charge des dettes ? Faut-il inscrire la dette au budget national ou doit-elle être -exclusivement- à la charge de la Banque de Thaïlande et des entreprises publiques ?

Toutes les dettes du gouvernement ne reflètent pas d'image réelle, car les entreprises publiques qui empruntent sont soumises à l'acquittement de leurs propres dettes. Par ailleurs, une partie des dettes des entreprises publiques garanties par le gouvernement doit être versée au budget national.

- Est-il souhaitable de mesurer les dettes qui ont un « effet d'éviction » (crowding out) sur l'emprunt du secteur privé ? Faut-il exclure les dettes de l'Etat, favorables à l'accord de crédits au secteur privé ? Doit-on refuser les dettes intérieures et extérieures qui ont un rôle néfaste sur la gestion et l'administration du système financier ?

Selon le rapport financier du Bureau du budget national, la dette publique se définit d'après l'engagement du gouvernement. Elle résulte en effet de l'emprunt direct et des monnaies d'échange garantis par le gouvernement. La dette publique représente une partie de la politique fiscale et devient un outil du contrôle financier.

b. La garantie de l'Etat

[185] Bureau de gestion de la dette publique, « La Dette Publique », document diffusé pour la conférence du 26 Juin, 2000, p.1.
[186] Université Thammasat, « Dette publique : un problème national à résoudre », document diffusé pour la conférence de l'Université Thammasat, 27 juin 2000, p.7.

284. Par ailleurs, la dette publique ou dette du gouvernement définit également les obligations de ce-dernier, au profit des activités suivantes[187] :

1) Le gouvernement s'engage à garantir la dette des agences publiques, des organisations gouvernementales et des entreprises publiques telles que la Société du chemin de fer, le Port de Bangkok, le Service de généralisation de l'électricité de Thaïlande, le Service de l'eau de Bangkok. A cet égard, si les agences et les entreprises publiques, en tant que débiteurs, ne peuvent pas régler leurs dettes, le gouvernement est chargé du remboursement comme s'il était l'emprunteur.

2) Le gouvernement offre sa garantie aux entreprises publiques, lors du change en monnaies étrangères et du remboursement aux créanciers, dans le délai fixé. Cette garantie se distingue de la caution, au cas où le gouvernement ne voudrait pas assumer sa responsabilité. Mais celui-ci, désirant gagner de la monnaie étrangère, permet aux créanciers de s'acquitter des dettes à l'échéance.

285. En somme, la dette publique se caractérise par le contrat entre l'Etat (emprunteur) et la personne privée (prêteur), à condition que l'Etat promette de rembourser les intérêts et les capitaux, et ne puisse pas modifier les exigences, sans consentement de l'autre partie (à moins que le prêteur ne s'en accorde).

286. La dette du gouvernement et celle de la personne privée sont généralement équivalentes. Cependant, la première est caractérisée par une dette permanente constituant la priorité de l'Etat depuis toujours. Les dettes publiques peuvent être transmises en héritage aux futures générations, alors que le particulier ne tient pas à laisser de dettes à ses enfants[188].

287. L'économiste thaïlandais W. PRADITTHASSANEE précise que la définition de la « dette publique » comprend trois éléments, à savoir : la dette contractée directement par le gouvernement, la dette des entreprises publiques et des institutions financières, et la dette du Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions

---

[187] SANGYUNCHEEP Poonsri, **La gestion financière et la procédure budgétaire**, Bangkok, Imprimerie de l'Université Ramkumhang, 1982, p. 279.

[188] SRIWAREE Somjintana, **Le budget de l'Etat et la dette publique**, Bangkok, Imprimerie de l'Université Ramkumhang, 1983, p. 119.

financières[189]. De même, Savitree SAJAPINANDHA[190] explique que la dette publique (intérieure et extérieure), contractée et garantie par le gouvernement, est considérée comme une charge engageant les gouvernements à venir. Cette définition, mentionnée ci-dessus, exclut la dette extérieure de la Banque nationale de Thaïlande, car celle-ci résulte de l'emprunt contracté en vue de résoudre le problème des réserves monétaires internationales, au cours de la crise économique. Cette dette n'accroît pas la charge du financement des dépenses du gouvernement puisque la Banque nationale de Thaïlande se charge, elle-même, du remboursement des capitaux et des intérêts totaux à l'égard des réserves monétaires internationales. Ceci étant, la dette extérieure de la Banque nationale de Thaïlande ne représente qu'une partie de ses dettes. D'après J. JUNGCHALEARNCHAIYASAK, cette catégorie de dette est le produit d'opérations politiques ou de gestion des réserves monétaires internationales, en vue de surveiller de la politique financière du pays[191].

288. En conclusion, la dette publique est la dette contractée directement par le gouvernement en tant qu'emprunteur. Devenu endetté, le gouvernement s'engage à rembourser les dettes reconduites par le budget national et qui deviennent la charge des contribuables. Ces dettes comprennent : la dette des entreprises publiques pour l'investissement de projets fondamentaux en vue du développement du pays, la dette des emprunts garantis et/ou la dette des emprunts non garantis par le gouvernement ainsi que la dette du Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions financières déjà existante, et se perpétuant dans le futur[192].

289. Tous les gouvernements au monde s'engagent désormais à rembourser les dettes retransmises par le budget national. Le champ d'étude sur la dette publique est déterminé selon la directive - chargée d'établir une comparaison avec les pays membres du Fonds monétaire international (FMI) - appelée : la Statistique financière du gouvernement

[189] PRADITTHASSANEE Warun, **Les éléments et le cadre de la dette publique**, Bangkok, Instution de recherche sur la politique économique, Bureau de l'Economie et des Finances, 2000, p.8-15.
[190] SAJAPINANDHA Savitree, **Dette publique en Thaïlande**, Bangkok, Office de la statique économique, Ministère de Finances, 2000, p.2.
[191] JUNGCHALEARNCHAIYASAK Jiranun, **L'analyse sur la capacité de paiement de la dette publique : le cas de l'emprunt direct engagé par le gouvernement thaï**, Thèse, Faculté d'Economie, Université Thammasat, 2002, p.11.
[192] AUSSAWASIRIPRASERT Supannee, « Dette publique », dans **Vichakarnpraritad Journal**, No.8, Septembre 2000, p.4.

(SFG). En application du système, la charge des dettes du secteur public se compose des trois catégories suivantes :

- la dette contractée directement par le gouvernement (dette extérieure et dette intérieure),
- la dette des entreprises publiques (se présentant comme non institutions financières) garantie ou non par le gouvernement,
- la dette du Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions financières dont le gouvernement est chargé d'indemniser les dommages si nécessaire.

§II. Les aspects économiques et juridiques de la dette publique

290. En vue de développer le pays, le gouvernement doit collecter un revenu suffisant pour répondre aux dépenses publiques. En effet, l'accomplissement des activités économiques de l'Etat doit comprendre l'ensemble des revenus : la perception de l'impôt et d'autres revenus ne faisant pas partie des recettes publiques. La dette publique est considérée comme un moyen financier utilisé par l'Etat. Comprendre les répercussions de ladite dette nous paraît donc indispensable.

Donc, après avoir étudié la définition de la dette publique, nous allons exposer ici ses caractères économiques (A) et juridiques (B) qui se distinguent des autres outils comme les recettes et les dépenses publiques.

A. Les aspects économiques de la dette publique[193]

291. L'endettement public se caractérise, en général, par le recours à l'emprunt et son remboursement à une date prévue. Donc, s'agissant la dette publique, il y a une dissension méthodologique importante entre les économistes financiers traditionnels se référant au conservatisme (1.), et les économistes financiers modernes ayant opté pour le libéralisme (2.). Cependant, ces deux courants admettent que la dette publique représente l'endettement créé par le gouvernement, endettement qui deviendrait une charge pour les descendants.

[193] LIKITTRAKOLWONG Teeradeah, **Les limites du droit des finances publiques concernant le contrôle parlementaire sur l'endettement public**, Thèse de la Faculté de droit, Université Chulalongkorn, 2006, p. 15-21.

1. Le conservatisme

292. Les économistes conservateurs pensent que l'endettement public est une injustice pour les descendants, les dépenses du gouvernement étant assurées à la fois par l'impôt présent et futur. En effet, l'endettement public actuel détermine l'impôt ultérieur qui remboursera la dette ainsi que son intérêt. Si le premier est profitable, le second devient -d'après eux- synonyme de charge. Donc, l'Etat devrait dépendre principalement de la perception de l'impôt et d'autres ressources tandis que la mesure relative à la dette publique s'utiliserait uniquement dans le qu'au cas où le gouvernement n'aurait pas d'autres ressources à sa disposition.[194]

2. Le libéralisme

293. Les économistes libéraux sont hostiles à l'endettement (pour les raisons évoquées ci-dessus) et parce qu'il est la marque d'un interventionnisme de l'Etat. En effet, ils sont -eux aussi- contre le fait que le remboursement de la dette publique soit assuré par les descendants. D'une part, ils considèrent que, pour rembourser la dette, l'Etat a le moyen de trouver d'autres sources de revenus, en dehors de la perception de l'impôt.[195] Et d'autre part, si le gouvernement ne peut acquitter la dette à la date prévue, il a toujours la possibilité de contracter un nouvel endettement pour assurer ledit remboursement. Partant, il n'est pas nécessaire de percevoir un impôt supplémentaire, sauf pour le paiement de l'intérêt. Cependant, s'agissant de l'endettement public interne, la somme perçue en supplément est rendue au public, lors du renouvellement de l'imposition.

294. Suite aux considérations susmentionnées des économistes du conservatisme et du libéralisme, pour comprendre quand la charge des dettes doit être ou non supportée par les descendants, il faut s'intéresser aux deux facteurs suivants[196].

---

[194] SILPHIPHAT Sunee, « Dette publique », Textes de cours d'Economie publique, unité 8-15, Université Sukhothai Thammathirat, Bangkok, 1985, p. 449.

[195] ARUNAMARANON Somchai, **Gestion de la dette publique en Thaïlande**, Thèse, Faculté de la comptabilité, Département banquier et financier, Université Chulalongkorn, 1984, p.24.

[196] PHIPATSERITHAM Krirkkiat, **Finances Publiques relatives à la distribution et à l'allocation**, 8ème édition, Bangkok, Imprimerie de l'Université Thammasat, 2003, p. 437-438.

(1) L'endettement public interne ne doit pas transmettre la charge des dettes (dépenses de l'Etat comprises) et de l'impôt aux descendants. En théorie, ceux-ci doivent se charger de la dette publique causée par une erreur d'évaluation concernant la future perception de chaque catégorie d'impôt ayant entraîné un surplus ou une perte sèche (Dead Weight Losses).

Quand la dette publique augmente, le taux de perception de l'impôt s'élève pour acquitter le coût et l'intérêt. Les descendants se chargeront alors du surplus ou de la perte sèche accompagnant la perception de l'impôt, surtout dans le cas d'une augmentation de la dette publique par rapport au revenu national brut ou celle de l'impôt par rapport à la future dette publique.

(2) La charge des dettes incombe aux descendants si les réserves nationales sont insuffisantes. Cette charge s'élève sans cesse, quand l'endettement public de l'Etat, pour le fonctionnement actuel, suscite une réduction des ressources d'investissement qui engendrera un ralentissement économique. En principe, la perception de l'impôt entraîne une réduction des revenus de la population, c'est-à-dire, une réduction de leur consommation.

L'endettement public de l'Etat est, lui, similaire à une réduction du capital privé. Par conséquent, si l'endettement public incombe aux descendants, ils doivent connaître les objectifs du gouvernement concernant l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement ou pour l'investissement.

Les moyens de ressources et les dépenses de l'Etat

Moyens de ressources	Catégories de dépenses	
	Pour le fonctionnement actuel	Pour l'investissement futur
1. La perception de l'impôt	juste	injuste
2. L'endettement public	injuste	juste

Source : PHIPATSERITHAM Krikkiat, **Finances Publiques relatives à la distribution et à l'allocation**, 8ème édition, Bangkok, Imprimerie de l'Université Thammasat, 2003.

295. Les dépenses actuelles pour le fonctionnement de l'Etat profitent -immédiatement- aux contemporains ; ce sont par exemple, les dépenses relatives à la gestion de la fonction publique. L'argent employé, pour cet objectif, doit provenir de la perception de l'impôt, car si le gouvernement empruntait pour ces dépenses, ce serait injuste par rapport aux descendants. En effet, ceux-ci devraient payer un impôt remboursant le coût et l'intérêt, alors qu'ils ne profiteraient pas des avantages.

296. Quant aux dépenses pour l'investissement, celles-ci ont lieu lorsque le gouvernement veut réaliser un projet d'investissement dont le profit sera effectif à long terme. C'est le cas, par exemple, de la construction d'un chemin de fer, de routes ou d'un système d'irrigation. Evidemment, ces activités seront utilisées par les descendants. Pourtant, si le gouvernement a l'intention de réaliser ces projets, en percevant l'impôt -sur la population actuelle-, ce serait injuste, étant donné qu'elle n'en serait pas bénéficiaire dans l'immédiat. Les seuls bénéficiaires seraient les descendants.

297. Néanmoins, des investissements pour certaines constructions seront utiles aux générations actuelles et futures. Dans ce cas, il vaut mieux appliquer -mutuellement- une perception de l'impôt et un emprunt, en essayant de trouver la proportion convenable entre ces deux sources de revenus, et en tenant compte, notamment, des avantages de la population actuelle et à venir.[197] Par conséquent, s'agissant d'utiliser une mesure relative à la régulation de la dette publique, ces deux facteurs doivent être pris en considération par l'Etat :

- D'une part, l'épargne du secteur privé doit bien circuler. En effet, le privé dispose d'un revenu largement suffisant qui peut être prêté à l'Etat. Donc, l'épargne doit être programmée et encouragée par l'Etat.
- D'autre part, l'épargne est adaptée au remboursement des dettes publiques, puisqu'elle dispose de différents moyens d'investissements. C'est l'Etat qui doit promouvoir le prêt du secteur privé au moyen de la publicité ou d'une mesure exécutoire relative à l'investissement, sous la forme d'un contrat (de prêt) ou de l'achat d'instruments. Par rapport à l'investissement financier dans le secteur privé -surtout sous forme d'instruments-, K. PHIPATSERITHAM pense que le prêt approuvé par l'Etat ou

[197] *Ibid*., p. 439.

l'investissement dans des instruments gouvernementaux (Credit Rating) procure des avantages relatifs à la stabilité et à la confiance excluant tout risque (Zero Risk).

298. En dehors de la circulation de l'épargne du secteur privé disponible pour le remboursement des dettes publiques, l'Etat, en utilisant la dette publique ou la perception de l'impôt comme moyens financiers pour gagner un revenu, doit considérer - discrétionnairement- les différences et les conséquences concernant le transfert de la charge des dettes mentionnées.

299. La première conséquence porte sur la mesure financière adoptée par l'Etat, étant donné que la dette publique procure un profit uniquement au prêteur tandis que l'impôt est une mesure applicable à tous, sans profit. Evidemment, l'Etat doit se servir d'une mesure financière qui aura le moins de conséquences sur la population. Donc, la perception de l'impôt semble être une meilleure solution que l'endettement public.

300. La seconde concerne le transfert de la charge de la dette (Burden of Debt) pouvant engendrer un effet négatif. En principe, pour rembourser l'emprunt de l'Etat, l'impôt perçu devrait être versé au prêteur. Pour cela, il faut considérer à qui profitent les avantages et à qui incombe la charge de l'endettement public. S'il s'agit de la population présente, la perception de l'impôt semble le meilleur choix tandis que l'endettement public doit s'appliquer dans le cas où les bénéficiaires seraient les descendants. Par ailleurs, pour s'acquitter des dettes, l'Etat se sert du transfert et de la répartition des ressources du secteur privé aux personnes appelées « contribuables » ou « prêteurs ». C'est un transfert entre possesseurs et cette action ne procure pas d'avantages à l'économie. En fait, grâce à cet argent, les contribuables peuvent investir dans certaines opérations qui leur rapporteront un bénéfice substantiel. Plus encore, quand on a recours à la dette publique, on obtient un désavantage en raison d'une conséquence sur la distribution des revenus nationaux de l'Etat, puisque ces revenus servent à rembourser les dettes
au lieu d'être attribués aux bas salaires. Donc, il est nécessaire de limiter le montant de l'emprunt[198].

[198] LERTPAITOON Somkit, **Manuel de droit des Finances Publiques**, 3ème édition, Bangkok, Imprimerie Nititham, 2002, p.163-164.

301. A part lesdites explications, en ce qui concerne la mesure relative à la dette publique, S. LERTPAITOON pense que cette application aura une conséquence directe sur l'expansion économique. C'est la raison pour laquelle, il faut prendre en compte la situation économique du moment. Par exemple, en cas d'inflation où l'offre est supérieure aux besoins -ce qui fait en général élever le prix des marchandises- l'endettement public entraîne la réduction des monnaies en circulation sur le marché. Or, l'Etat ne doit pas conduire à l'inflation, mais à l'expansion économique qui peut faire baisser le prix des marchandises en général.

302. En conclusion, l'application d'une politique relative à l'endettement public doit favoriser l'expansion économique, et obliger l'Etat à établir une dette à court terme au lieu d'un emprunt à long terme (voir les objectifs de l'endettement public dans les chapitres suivants).

B. Les aspects juridiques de la dette publique[199]

303. Des experts juridiques -spécialisés en droit financier- ont donné leurs propres opinions sur les caractéristiques de la dette publique comme suit :

- Supalak PINITPUVADOL : « *En dehors de la taxation, la contraction d'une dette publique permet au gouvernement de gagner de l'argent, mais cette action l'oblige à acquitter les capitaux ainsi que les intérêts des prêts. Lorsque le gouvernement contracte une dette publique, sa dette et l'obligation sont à l'égal d'une dette contractée par un secteur privé.* »[200]
- Somkit LERTPAITOON : *« La dette publique c'est l'argent gagné par le gouvernement, qui a été volontairement prêté par le secteur privé, le gouvernement lui ayant promis de rembourser les capitaux avec les intérêts des prêts. »*[201]
- Preecha SUWANNATAT : *« La dette de l'Etat ou dette publique constitue un emprunt engagé par le gouvernement. C'est une dette publique que le gouvernement a l'intention de contracter afin de l'utiliser pour des intérêts publics. »*[202]

[199] LIKITTRAKOLWONG Teeradeah, *op.cit.*, p. 35-41.
[200] PINITPHUVADOL Supalak, « Document pour un cours de droit public financier avancé (code 710509) », p. 3, (document non publié).
[201] LERTPAITOON Somkit,*op.cit.* , p.156.
[202] SUWANNATAT Preecha, **Document pour un cours de droit financier (LW 404)**, Université Ramkhamhaeng, Bangkok, maison d'édition Nitisan, p.1.

- Phum CHOKMOH dit que *« la dette publique signifie l'emprunt du gouvernement au cas où ses recettes et ses dépenses ne seraient pas équilibrées. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit emprunter de l'argent pour les intérêts publics (Public Utility) ou pour des dépenses productives (Productive Spending). »*[203]

304. En considérant les caractéristiques de la dette publique mentionnées ci-dessus, on réalise que ladite dette associée à l'emprunt d'Etat est un outil financier du gouvernement. En effet, le gouvernement utilise cet outil pour gagner de l'argent reversé dans la catégorie des recettes, en passant un accord stipulant qu'il le remboursera ultérieurement. On peut observer que le cadre et la signification de la dette publique comprennent aussi l'emprunt cautionné par le gouvernement.

305. Autrement dit, en comparant les dettes contractées par le gouvernement à celles contractées par le privé, on constate qu'elles sont semblables, selon les principes des contrats généraux. Ici, on ne parle que de la dette publique relative au droit public financier. Compatible avec la situation économique, cet argent peut être utilisé par le gouvernement. En droit, les principales caractéristiques de la dette publique sont fondées sur le contrat bilatéral (1) et sur les avantages reçus par la contraction de la dette publique (2).[204]

1. La dette publique et le contrat bilatéral

306. La dette publique contractée par le gouvernement permet de gagner des fonds -sans obligation. Juridiquement, un particulier (ou prêteur) n'est pas tenu de prêter des capitaux au gouvernement. En considérant la somme gagnée grâce à la taxation, le gouvernement, de par son pouvoir public oblige la population à lui céder une partie de son revenu réel (real income) ou de sa richesse (wealth) pour subventionner des services ou des produits publics (Public Goods). Le paiement des impôts constitue un devoir juridique

[203] CHOKMOH Phum, **Lois relatives aux institutions financières gouvernementales**, 2ème publication, Bangkok, Maison d'édition de l'université Ramkhamhaeng, 2000, p. 133.
[204] LERTPAITOON Somkit,*op.cit.*, p.157-160.

national, prévu dans l'article 73 de la Constitution thaïlandaise de 2007.[205] Dès lors, les relations juridiques entre le gouvernement (en tant qu'emprunteur) et le particulier (en tant que prêteur) deviennent volontaires. Cela signifie que, si le gouvernement a l'intention d'emprunter à un particulier, le prêteur s'attend à recevoir des avantages. C'est un acte -bilatéral- (Bilateral Act) qui se présente sous la forme d'un contrat. La dette publique contractée constitue donc un contrat ou une obligation (Contraction or Obligation) avec lequel ou laquelle le gouvernement promet de rembourser, ultérieurement, les capitaux et les intérêts à ses prêteurs.

307. Sur ce point, il y a une différence importante entre la mesure relative à la dette publique et celle liée à la taxation. La taxation est une mesure exécutoire prise par l'administration, le paiement des impôts constituant le devoir juridique de la population. Cette fois, c'est un acte -unilatéral- du gouvernement qui utilise le pouvoir public pour ponctionner les revenus de la population, sans que celle-ci reçoive des avantages directs (des intérêts). On peut répertorier les différences entre les taxations et la contraction de la dette publique du gouvernement pour gagner de l'argent.

Comparaison entre les caractéristiques des rentrées publiques et de la dette

Types de rentrée	Caractéristiques
1) Impôts directs	1.1) Exécution 1.2) Intérêts publics (désavantages pour le contribuable) 1.3) Permanence
2) Impôts indirects	2.1) Acte volontaire (échange) 2.2) Avantage direct
3) Dette publique contractée	3.1) Acte volontaire (échange) 3.2) Avantage direct pour le prêteur 3.3) Remboursement des capitaux avec intérêts (selon les conditions)

Source : PINITPHUVADOL Supaluck, **Manuel sur les théories et les principes concernant les lois fiscales**, Bangkok, Imprimerie Nititham, 2003, p.74-75.

[205] L'article 73 de la Constitution thaïlandaise de 2007 prévoit que « tout citoyen a le devoir de défendre son pays, de servir dans les forces armées, de payer des impôts… ».

308. Quant au contrat relatif à la dette privée ou publique (accord bilatéral), il repose sur les deux principes suivants : la liberté contractuelle (Freedom of Contract) et l'absence de sanctions par rapport aux finalités.

309. Le principe de liberté contractuelle est né de la loi sur l'individualisme (Individualism) et du principe de libéralisme économique pour lequel Adam Smith écrit dans son ouvrage « The Wealth of Nation » (La Richesse des nations) : *« Il faut que toute personne ait la liberté de gérer ses moyens pour obtenir les avantages escomptés. La loi doit inciter à acquérir les résultats de l'intention donnés par les parties contractuelles et à limiter le moins possible la liberté pour établir un contrat.*[206] *»* La liberté de contrat débute avant la souscription. Cela permet de prendre le temps de la réflexion, à savoir si on engagera ou non le contrat. Quand on est bien décidé, on a encore la liberté de choisir : la partie contractuelle, le type, les objectifs, les contenus du contrat. En outre, on peut aussi fixer l'intention révélée qui donnera les effets voulus.

310. Généralement, le gouvernement contracte une dette publique en déterminant –unilatéralement- les conditions : le taux des intérêts, la forme de l'emprunt, la période de paiement des capitaux etc. Le privé, en tant que partie contractuelle, a donc le droit d'accepter ou de refuser -uniquement ces conditions. Il ne peut pas négocier des accords détaillés avec le gouvernement, en vue d'obtenir de meilleures conditions. Ce contrat spécial s'appelle : « le contrat administratif » (Administrative Contract) ou « le contrat d'adhésion » (Adhesion Contract) -qui n'est plus fondé sur la liberté bilatérale-, car il devient un contrat avec lequel le gouvernement a une position supérieure au privé. Les éléments de la volonté bilatérale des parties contractuelles sont alors limités.

311. En matière de dette publique, une question se pose : Est-ce que ladite dette relève d'un contrat administratif ? On peut observer que le contrat administratif se caractérise en deux types : l'un est le contrat en droit civil et l'autre le contrat par la loi. Le premier est un contrat administratif fixé par sa nature et le second est le contrat administratif déterminé par une loi.

[206] SOTTHIPHUN Jumpee, **Manuel sur les principes relatifs à l'acte juridique et au contrat**, 4ème édition, Bangkok, Maison d'édition Winyuchon, p.182-183.

312. En Thaïlande, la loi ne détermine pas précisément le type du contrat administratif. On considère alors -cas par cas- les contenus du contrat, s'agissant de la gestion des services publics, et les clauses (du contrat) permettent à l'administration d'avoir plus de pouvoirs que la partie contractuelle (le privé). Quand le gouvernement (dont le statut est équivalent à celui du privé) contracte un prêt ou un cautionnement, ceci est considéré comme un contrat administratif (civil). Dans ce cas, des clauses obligent ledit gouvernement à renoncer à ses privilèges ou à une certaine immunité, et c'est la Cour de justice thaïlandaise (dont les pouvoirs sont supérieurs aux désaccords contractuels) ou la compétence juridictionnelle (établie dans le pays de la partie contractuelle) qui est chargée de résoudre le conflit.

313. Au-delà des limitations mentionnées ci-dessus, les caractéristiques de la dette publique ne constituent pas encore des accords bilatéraux ; cela signifie que le gouvernement peut obliger la Nation à lui prêter de l'argent sous la forme de deux emprunts[207] :

(1) L'emprunt obligatoire, établi par le gouvernement pour obliger le peuple à lui donner de l'argent -dans une circonstance grave. Dans ce cas spécial, les prêteurs ne reçoivent pas des intérêts d'emprunt. Cet emprunt est considéré comme une taxation, mais le gouvernement remboursera l'argent emprunté lorsque la situation sera redevenue normale.

(2) L'emprunt quasi-obligatoire lancé par une publicité patriotique diffusée dans le pays. Dans cette publicité, les citoyens sont incités à aider le gouvernement en lui prêtant de l'argent et en recevant le moins possible d'avantages.

2. La dette publique procurant des avantages[208]

314. Pour la contraction d'une dette publique, le gouvernement doit rembourser les capitaux avec intérêts à ses prêteurs en tant que créanciers (lorsque le gouvernement perçoit des taxes, il n'y a pas de remboursement). Signalons, cependant, les deux exceptions suivantes :

---

[207] LERTPAITOON Somkit, *op.cit.*, p.158.

[208] *Ibid*, p.159-160.

(1) Le gouvernement demande la suspension de sa dette. Généralement, il est impossible que cette situation se produise parce que le gouvernement ne peut être en faillite comme le privé. En effet, quand il a besoin de rembourser des capitaux avec intérêts, il peut prélever des taxes. Pourtant, la suspension de l'acquittement de la dette peut avoir lieu dans le cas où la monnaie n'a plus de valeur.

(2) Le gouvernement demande l'abaissement de la dette à ses créanciers. Ce moyen est utilisé, quand il ne peut pas acquitter la dette, en passant un accord avec le peuple, pour lui payer moins d'intérêts. L'abaissement de la dette n'est pas un accord bilatéral.

Section II
Les objectifs de la dette publique et les principes de sa gestion

315. Sous cet intitulé, nous nous attacherons à souligner les caractéristiques universelles de la dette publique actuelle (dans une perspective à la fois économique et juridique), à travers les objectifs de la dette publique (§I) et les principes de sa gestion (§II).

§I. Les objectifs de la dette publique

316. Globalement, l'endettement est un acte établi par le gouvernement, en vue d'investir des capitaux, ce qui produit un effet sur l'économie et le système monétaire, surtout avec la charge du remboursement des dettes à venir. Cet endettement doit être effectué de manière prudente, raisonnable, lorsque c'est nécessaire. Nous pouvons classer les objectifs de l'endettement public selon trois critères essentiels. Le premier critère est général : il se distingue par les activités nombreuses et variées conduisant l'Etat à s'endetter (A) ; le deuxième est basé sur les sources distinctes de la dette publique (B) ; le troisième est fondé sur les arguments économiques en faveur de l'endettement (C).

A. Les objectifs selon les critères généraux

317. Les gouvernements contractent l'endettement dans différentes circonstances, selon les raisons et les nécessités suivantes :

1) Le financement des dépenses à titre provisoire.

318. A certaines périodes, le gouvernement doit engager des dépenses par avance - hors des délais de perception des impôts. De plus, certaines catégories d'impôts sont irrégulièrement perçues par le gouvernement durant l'année ; c'est le cas, par exemple, des impôts sur certaines sociétés, collectés uniquement pendant les mois de mai et juin. Le gouvernement a donc besoin de créer un emprunt à titre provisoire, en faveur du financement de certaines dépenses. Quand les impôts sont perçus, il (le gouvernement) peut rembourser ses dettes à court terme.

319. En outre, selon l'article 9 de la loi de 1959 (Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)) concernant la procédure budgétaire, le gouvernement est obligé d'équilibrer le budget dès lors que les recettes et les dépenses ne sont pas équivalentes. Ce phénomène s'explique par le fait que le gouvernement ne peut percevoir de nouveaux impôts ou d'autres sortes de revenus, suite à l'estimation du montant prévu. En même temps, le gouvernement a ses dépenses habituelles. Dans ce cas-là, il contracte un emprunt -à court terme- pour subvenir aux dépenses à titre provisoire, jusqu'à ce qu'il puisse toucher des revenus, selon le montant souhaité.

320. On retrouve cet objectif lorsque l'Etat est obligé de s'endetter pour des dépenses nécessaires et urgentes en temps de guerre, de crises, de désastres naturels (tempête, inondation, incendie,…) ; dans tous ces cas, le gouvernement doit verser de grosses sommes, en vue de restaurer les constructions détruites et d'assister les sinistrés en détresse.

2) La stimulation du marché monétaire.

321. En temps normal, le gouvernement décide d'utiliser des emprunts -à long terme- au profit de l'investissement dans plusieurs projets gouvernementaux. Mais, lorsque la sphère du marché monétaire devient défavorable, le taux d'intérêt des emprunts est plutôt élevé et les conditions de remboursement ne sont pas intéressantes. Si le gouvernement a besoin d'engager des dépenses par avance, il privilégie alors l'emprunt -à court terme- en espérant que la sphère du marché monétaire s'améliore. Puis, le gouvernement contractera

l'emprunt -à long terme- en vue du remboursement des dettes à court terme, contractées temporairement.

3) Le maintien du niveau des dépenses totales du pays.

322. L'un des objectifs de la politique économique du gouvernement est de soutenir régulièrement la croissance économique. Au moment où l'économie ralentit en raison de la baisse de la production et des dépenses, le nombre de chômeurs augmente. Le gouvernement doit alors exécuter sa politique économique, en favorisant la consommation pour maintenir le système économique, user des ressources naturelles du pays, et développer la capacité de production ; puis, au moment où l'économie devient expansive au point de provoquer une inflation, il devra ralentir les dépenses. Par conséquent, le gouvernement a besoin de contracter des emprunts, chaque fois qu'il a plus de dépenses que de recettes, en vue de maintenir le niveau des dépenses totales pour que l'économie s'accroisse régulièrement.

4) La dépense dans le secteur des investissements.

323. L'une des priorités des gouvernements, en particulier des gouvernements de pays en voie de développement, est de promouvoir le développement économique et social. Dans cette perspective, l'Etat doit consacrer des sommes considérables, en faveur de l'investissement dans des projets d'infrastructures (construction de barrages-réservoirs, de routes nationales …) qui rapporteront à terme beaucoup de profits. En conséquence, le gouvernement décidera de contracter des emprunts pour dépenser dans le secteur des investissements à long terme. Pour cette raison, les pays industriels européens ont lancé des emprunts après la Seconde Guerre mondiale, en vue de faire revivre et de restaurer leur Nation dont les biens matériels et les constructions publiques étaient détruits.

5) L'achat de produits extérieurs.

324. Les pays exportateurs comme la Thaïlande qui n'ont pas de réserve en monnaies étrangères et dont le revenu provenant du change se trouve déficitaire, ne peuvent acheter suffisamment d'équipements étrangers pour accroître leur production. Leur gouvernement doit préalablement emprunter à l'étranger pour acheter des produits extérieurs

en monnaies étrangères, jusqu'à ce que la production intérieure soit favorable à l'expansion de l'exportation. Les revenus reviennent ainsi de l'étranger pour rembourser les dettes.

6) La contraction d'emprunts à la place des entreprises publiques.

325. Le gouvernement doit prévoir l'endettement en vue des investissements des entreprises publiques ou d'autres organismes publics. Ces derniers n'étant pas fiables, c'est lui qui (le gouvernement) autorise les emprunts proposés par les créanciers, surtout les créanciers étrangers.

326. En effet, le gouvernement privilégie les bénéfices liés aux activités sur les dépenses des emprunts et fonde une politique remarquable sur la participation à ces activités. D'ailleurs, cela permet de baisser les coûts de l'endettement, car le gouvernement contracte souvent ces emprunts dans des conditions plus sereines et avec des intérêts plus bas.

7) L'amélioration de la structure de la charge des dettes.

327. Au moment où le taux d'intérêt du marché monétaire est faible et lorsque les conditions sont bonnes, le gouvernement peut assurément contracter des emprunts pour améliorer l'ensemble de la charge des dettes, et rembourser celles-ci avec un taux d'intérêt appliqué dans les conditions optimales ; de ce fait, le montant du remboursement des dettes s'amoindrit et le gouvernement doit alors diminuer cette charge avec l'endettement à effet direct.

8) Le développement du marché monétaire.

328. Dans certains pays comme Singapour, le gouvernement n'a pas besoin d'emprunter pour financer des dépenses parce que les recettes sont suffisantes. Cependant, le gouvernement continue à contracter des emprunts -en vue de faire appel aux épargnes des investisseurs- avec les instruments du gouvernement : les obligations par exemple, au lieu d'autres investissements défavorables à l'économie. A cet égard, le gouvernement a proposé des emprunts intérieurs pour les investissements à l'étranger et a négocié pour obtenir des intérêts ultérieurs.

9) La sauvegarde du pays dans la perspective d'une guerre.

329. Le gouvernement doit contracter des emprunts plus importants pour contribuer à la gestion de la défense nationale. Quant à l'emprunt en faveur du au renforcement économique, il est difficile d'en évaluer le montant nécessaire et raisonnable parce que cela dépend de l'évolution des situations, hors de la situation économique normale.

B. Les objectifs selon les sources d'endettement

330. En dehors des raisons énumérées ci-dessus, le gouvernement peut avoir d'autres nécessités ; par exemple, en matière de politique : le soutien de ses activités et le maintien de son niveau de dépenses, même si les revenus sont inférieurs aux prévisions, à cause de l'instabilité de la situation économique. Par conséquent, celui-ci peut manquer de liquidités en circulation. L'emprunt représente une solution pour un gouvernement ayant besoin d'argent ou ne pouvant baisser ses dépenses, ce qui a un effet sur la situation politique du pays. En effet, ledit emprunt devient souvent le problème principal du gouvernement de certains pays ; par exemple, aux Etats-Unis, dès 1980, la charge des dettes s'accroît de façon si excessive que l'Etat ne pourra la contrôler : ni la diminution des dépenses ni l'accroissement des revenus ne suffiront, et l'on assistera à une expansion galopante de l'emprunt.

331. Les objectifs de l'endettement public se distinguent selon les catégories d'opérations.[209]

1. La dette intérieure

332. L'endettement public se manifeste généralement pour différentes raisons et nécessités : compenser le déficit budgétaire temporaire, investir dans les projets de développement économique, soutenir les investissements des entreprises publiques et

[209] VORRASOPHONTAWEEPORN Pornphen, **Le système des finances publiques en Thaïlande et l'endettement public**, Thèse, Faculté d'Economie, Université Thammasat, 1985, p.6-8.

maintenir la stabilité du système économique, rembourser les dettes antérieures tout en développant le marché monétaire et le marché des capitaux intérieurs.

Dans le cas où le budget serait perpétuellement en déséquilibre, deux raisons principales sont à l'origine du recours à l'emprunt intérieur : d'une part, pour compenser le déficit budgétaire et d'autre part, pour financer les investissements du gouvernement et des entreprises publiques.

L'endettement est exercé comme un outil des politiques monétaire et financière, car l'économie thaïlandaise est fluctuante[210].

333. Le calcul proportionnel des emprunts pose problème.

a) Le montant de l'emprunt intérieur représente les deux catégories suivantes :

- l'emprunt utilisé pour redresser l'économie journalière ou normale qui est une dette créée en raison de la nécessité financière, puisqu'il s'agit de régler des dépenses difficilement évitables ;

- l'emprunt utilisé pour financer le redressement du développement ou des investissements qui est une dette créée en faveur du développement du pays.

b) Le Bureau du budget distingue à son tour les dépenses en « redressement du développement » / « redressement des investissements » et le « redressement normal » / « redressement journalier ».

c) L'emprunt utilisé pour les dépenses journalières / normales et celui pour les dépenses des investissements / développement doivent être -proportionnellement équivalents- à ceux qui paraissaient dans le budget des dépenses de l'année précédente.

2. La dette extérieure

334. Elle est divisée en deux catégories d'après les objectifs de l'Emprunt pour le développement économique et de l'Emprunt pour le financement des dépenses hors du développement économique. L'emprunt qui ne concerne pas le développement économique comprend lui aussi deux catégories de dépenses : pour la sauvegarde du pays et pour le baht épargné.

[210] PANICHAPAK Suphachai, « L'effet du budget de l'Etat sur la stabilité économique du pays », document diffusé pour la conférence de l'Université NIDA, 1983.

335. Certains économistes s'accordent sur l'endettement public ; ils sont favorables non seulement à l'emprunt intérieur, mais ils encouragent aussi l'emprunt extérieur. ROSTOW (1960), ROSENSTEIN-RODAN (1961), CHENERY et SRUNO (1962) expriment leurs opinions comme suit : « L'emprunt du gouvernement est nécessaire car le financement des emprunts de manière efficace et économe permet d'accumuler des capitaux, et d'accroître la capacité productrice ; par conséquent, le système économique devient prospère et progresse au même niveau que d'autres pays... »[211].

C. Les objectifs selon les critères économiques

336. Au dire de Jean-Marc DANIEL, voici les raisons pour lesquelles l'Etat s'endetterait : 1) l'augmentation de la production, 2) la relance de la croissance économique, 3) la limitation de la ponction fiscale, 4) le recyclage de l'excédent d'épargne[212].

1. La dette publique et l'augmentation de la production

337. Selon la théorie keynésienne, du nom de l'économiste anglais John Meynard KEYNES, l'utilisation des dépenses publiques est un instrument efficace pour augmenter la croissance économique du pays. Il a également soutenu le recours à la dette publique pour relancer l'activité économique. D'après lui, la dépense publique se révèle plus efficace que la dépense privée pour accroître la productivité.

338. En outre, cette dépense publique agirait davantage sur la croissance globale quand elle est financée par l'emprunt plutôt que par l'impôt. La justification de ce pouvoir de l'emprunt réside dans l'idée que l'Etat dépense en empruntant des sommes que les particuliers ont épargnées. Comme Jean-Marc DANIEL l'a dit dans son ouvrage : « Plutôt que de thésauriser, les particuliers, rassurés par la signature de l'Etat et par l'assurance qu'il ne fera jamais faillite - banqueroute -, lui apportent des fonds qu'il met en circulation et qui, sans lui, auraient été stériles. Dès lors, le rôle de l'Etat est accru et l'emprunt est un des moyens mis à la disposition de la dépense publique. »[213].

---

[211] MINKMANEENAKIN Wanrak, « La crise de la dette publique extérieure en Thaïlande », document diffusé pour la conférence de l'Université Thammasat, 1985, p.4-1.
[212] DANIEL Jean-Marc, « Dette publique : Un débat politique », **Carnets de l'Info**, Paris. Editions Scrineo. 2006. p.39-49.
[213] Ibid., p.39.

2. La dette publique et la relance de la croissance économique

339. La dette publique, utilisée pour financer des activités ou des équipements favoriserait la croissance économique. Comme on l'a vu dans le 1. , la dette repose sur la supériorité intrinsèque de l'action publique par rapport à l'action privée en termes de demande et de dynamique économique induite. Les dépenses publiques, qui assurent notamment le financement de l'investissement, auraient un impact positif sur la croissance économique. En conséquence, la croissance économique à l'origine de recettes fiscales permettrait à l'Etat, non seulement de payer les intérêts, mais encore de rembourser l'emprunt.

340. En effet, d'après les économistes thaïlandais, le gouvernement ne peut se passer de l'emprunt parce qu'il sert à résoudre des problèmes, gérer les affaires publiques et développer le bien-être social. A chaque période de son histoire, le gouvernement thaïlandais a emprunté pour les dépenses concernant les projets d'investissement.[214]

341. Donc, lorsque le gouvernement conçoit ses projets d'investissement, il doit contracter des emprunts pour investir dans les affaires publiques, car les revenus provenant des impôts ne servent qu'à régler ses dépenses journalières. L'emprunt assure la capacité de remboursement des capitaux engagés. Toutefois, les dépenses pour investissements doivent être à la hauteur des bénéfices provenant de ces derniers sinon, l'emprunt pour les investissements serait inutile. Or, les projets du gouvernement sont essentiels et, compte tenu du budget annuel, les revenus nationaux ne sont pas toujours à la hauteur des dépenses pour les raisons suivantes:

(a) Le gouvernement investit périodiquement dans le développement économique. Par le passé, la Thaïlande a mené une politique en faveur de la promotion des carrières industrielles ou agricoles et dépensé une grande partie du budget pour ce faire. L'emprunt permet donc au secteur privé d'exécuter ses affaires selon la politique gouvernementale.

(b) Le gouvernement a dépensé considérablement lors de la 2ème guerre mondiale (inflation, inondation, pénuries…). Comme les impôts n'étaient pas suffisant, il a dû multiplier les emprunts et a vu ses dettes augmenter.

---

[214] LIKITTHAMMAROJANA Pornchai, **Finances Publiques**, Songkla, Université Songklanakarin imprimerie, 2000, p.95-96.

(c) Le gouvernement procure aux citoyens des infrastructures qui l'obligent à dépenser de grosses sommes alors qu'il ne perçoit pas davantage d'impôts en contreparties.

3. La dette publique et la limitation de la ponction fiscale

342. A ce stade, il convient de clarifier la théorie de Jean-Marc DANIEL. Selon son argumentation, le financement par l'emprunt de certaines dépenses publiques peut limiter la ponction fiscale et empêcher l'effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique. En effet, l'éviction voit le jour lorsque l'Etat adoptant une mesure, le secteur privé réagit de façon telle que cette mesure n'ait aucun effet. Ainsi, l'Etat doit faire en sorte que tout en augmentant ses dépenses dans le but d'amplifier sa demande de prêt, le secteur privé ne diminue pas simultanément ses propres dépenses.[215] Par exemple, si l'Etat augmente les impôts afin de décupler ses dépenses, cette ponction diminuera le pouvoir d'achat de la population qui dépensera moins. Dans ce cas-là, on voit bien que l'augmentation des impôts entraîne un effet indésirable.

343. En revanche, au lieu d'augmenter les impôts, si le gouvernement a recours à l'emprunt extérieur, il peut accroître ses dépenses -sans modifier la situation du secteur privé- et augmenter également la demande intérieure comme il le souhaite. Dans ces conditions, la dette publique est considérée comme un instrument efficace pour résoudre le problème des dépenses.

De la même façon, l'Etat peut s'endetter auprès des banques, sa dette conduisant alors à la création monétaire. Au regard de cette création, la production globale est le résultat d'un croisement simultané entre la production que réalise l'Etat (emprunteur) et la quantité d'argent provenant des crédits que la banque lui a consentis. Quand la banque prête à l'Etat, elle lui donne des espèces ou lui ouvre des crédits qui représentent la création monétaire du Trésor. Dans ce cas, la dette publique accroît la production sans aucune ponction sur quoi que ce soit. En outre, l'endettement public peut permettre à des capitalistes étrangers d'investir dans le pays, ce qui ne modifie pas le comportement des agents économiques privés, mais permet une augmentation de la demande globale.

[215] DANIEL Jean-Marc, *op.cit,* p.42-43.

4. La dette publique et le recyclage de l'excédent d'épargne

344. Une situation financière qui conduit à un excédent d'épargne et dont la traduction économique usuelle est un excédent de la balance des paiements courants, exige un recyclage de cette épargne grâce à l'emprunt public. Un excédent d'épargne se produit quand l'Etat n'arrive pas à investir dans le secteur privé national. Il (l'Etat) doit alors utiliser cet excédent pour combler un besoin (notamment une situation de chômage), afin d'accroître la production ou de financer des investissements publics.

345. Ainsi, l'Allemagne ayant un excédent extérieur et du chômage pourrait, selon l'équation d'épargne, augmenter son déficit budgétaire et donc ses dépenses publiques pour fournir des débouchés aux entreprises. Celles-ci embaucheraient et réduiraient le chômage, avec comme conséquence -sur le plan des comptes extérieurs- un retour à l'équilibre[216].

346. L'idée que l'Etat, en empruntant, fournisse des débouchés à une épargne inemployée est une idée ancienne. Cela signifiait qu'il devait s'endetter pour permettre aux épargnants de placer leurs disponibilités. La mission de l'Etat était donc de servir d'intermédiaire entre les épargnants et la création de richesse. Aujourd'hui, les banques assurent cette fonction de recyclage de l'épargne et de remise en circulation des sommes accumulées par les épargnants.

347. Cet argument nous permet de comprendre le rôle de la dette publique sous un autre aspect -à travers le rôle des prêteurs- et pas uniquement celui de l'emprunteur comme autrefois.

348. En conclusion, l'endettement public du gouvernement est contracté pour plusieurs raisons et nécessités, telles que la compensation du déficit budgétaire, les investissements dans les projets de développement économique, la création de la stabilité dans le système économique, le soutien des investissements aux entreprises publiques en faveur du remboursement des dettes, le développement du marché monétaire et du marché des capitaux, et les dépenses en cas d'urgence ou les dépenses conformes à d'autres objectifs particuliers. On voit bien que, pour l'Etat, la dette publique est devenue,

[216] Ibid., p.47.

aujourd'hui, l'équivalent d'un instrument financier efficace.

§II. Les principes de gestion de la dette publique

349. Concernant l'endettement public, que ce soit pour la dette intérieure ou pour la dette extérieure, tous les capitaux et intérêts doivent être remboursés dans un délai prévu. Par conséquent, un cadre fixe doit accompagner nécessairement la dette et l'endettement publics. Ceux-ci élevant tous les ans, le déficit sera à la charge du budget de l'Etat l'année suivante.

350. En outre, l'endettement public -provenant d'une source intérieure- constitue un manque de ressources pour les secteurs privés, sans lesquels ils ne peuvent promouvoir leurs projets d'investissements pour développer favorablement l'économie.

En pratique, il est difficile de fixer -définitivement- le cadre de l'endettement, car le gouvernement peut avoir ses nécessités et raisons intrinsèques à contracter l'emprunt.

Normalement, pour limiter le plafond des dépenses, le gouvernement observe des principes essentiels [217] : les principes à caractère économique (A) et un principe à caractère juridique (B).

A. Les principes économiques de gestion de la dette publique

351. On y distingue trois principes importants : le principe d'intérêt (1), celui du remboursement des dettes (2) et celui du maintien de la stabilité économique (3).

1. Le principe d'intérêt

352. La fixité des emprunts gouvernementaux relatifs à l'intérêt se caractérise par

a) une vérification des investissements généraux ; en début d'année, il est prévu un budget des dépenses pour les investissements. En fin d'année, une vérification permet de fixer ce budget lorsque les dépenses ne sont pas plus élevées que les recettes. Par ailleurs, dans le cas où le gouvernement mènerait une politique de déséquilibre budgétaire, le déficit ne doit pas

[217] Université Sukhothai Thammathirat, « Economie publique », unité 8-15, p.445-450.

dépasser le budget d'investissement ou les dépenses pour l'investissement. Il faut alors emprunter pour compenser le déséquilibre. Cette fixité des emprunts du budget (pour l'investissement) est une notion développée par les économistes de l'école classique qui considèrent que ledit emprunt permettra d'obtenir des intérêts ultérieurs. S'il est contracté pour des dépenses inutiles ou pour la consommation sans investissement, il devient une lourde charge pour la future génération.

b) une vérification du profit de l'endettement public par rapport au critère d'intérêt ; il faut vérifier, non seulement la nécessité des emprunts par rapport au budget d'investissement, mais aussi par rapport au bénéfice qui sera obtenu ultérieurement. Signalons que tout bénéfice restera inférieur à l'investissement. Les projets du gouvernement doivent donc être évalués avant d'emprunter. Il en va de même pour les entreprises privées ayant l'objectif de récupérer des bénéfices de leurs investissements. Au-delà de l'évaluation des projets fixée par le gouvernement, l'emprunteur auprès des instituts financiers internationaux (comme la Banque mondiale) procédera à une analyse des projets proposés et à ses possibilités pour diminuer les risques. Un tel emprunt est considéré comme l'application d'une notion de KEYNES qui pensait au profit sous forme de bénéfices plus qu'aux impacts des emprunts dans le système économique.

2. Le principe de remboursement des dettes

353. La vérification du choix des emprunts -par rapport à la charge de remboursement- permet au gouvernement de calculer à l'avance le plafond des emprunts. En effet, il suffit de considérer le remboursement annuel des dettes avec d'autres variables. Pour exemples : la proportion du remboursement / aux monnaies étrangères, celle du remboursement / aux revenus du gouvernement, celle du remboursement / aux réserves monétaires internationales, celle du remboursement / au budget annuel des dépenses etc.
Les proportions susmentionnées ne doivent pas dépasser le taux fixé pour que la charge reste minime. Le ministère des Finances, le Bureau du Comité national de développement économique et social, le Bureau du budget ainsi que la Banque de Thaïlande se réunissent pour fixer le cadre de l'endettement extérieur. Cela veut dire que les dettes ne seront pas

contractées si le remboursement annuel dépasse 9%[218] des monnaies extérieures gagnées chaque année ou 10%[219] du budget des dépenses, conformément à la Loi thaïlandaise portant sur le budget annuel des dépenses.

354. En pratique, une telle considération envers les emprunts (en comparant la charge du remboursement des dettes avec lesdites variables) suscite des problèmes, puisqu'il est impossible de comparer des variables telles que les revenus annuels du gouvernement ou les revenus en monnaies extérieures perçus chaque année. Par ailleurs, le calcul de la proportion des dettes ne constitue que des chiffres estimés : la proportion entre les arriérés du gouvernement et les autres variables est plus ou moins élevée que la norme fixée. Cela signifie que le gouvernement ne peut résoudre de tels problèmes à l'aide d'un contrat -à cause des dettes perpétuelles.

3. Le principe de maintien de la stabilité économique

355. Dans la plupart des pays, une des raisons de l'endettement est la carence de capitaux intérieurs, alors qu'une politique financière a été mise en place pour contrôler la situation économique. Par exemple, dans la sphère de l'économie normale où le P.I.B. (produit intérieur brut) ainsi que le RN (revenu national) atteignent un niveau acceptable avec peu de chômage, l'endettement n'est pas important. Mais, dans le cas où il y a un P.I.B au plus bas et du chômage, le gouvernement doit recourir à l'endettement, afin que s'accroisse le niveau de demande dans le système économique. La fixité du plafond des emprunts repose sur une estimation de la position économique -en considérant le P.I.B ainsi que le RN. Si le P.I.B. est insuffisant, le gouvernement financera plus de dépenses, en renouvelant le plafond des emprunts, pour qu'il soit conforme à une telle situation. Mais, en pratique, cette fixité du plafond (des emprunts) est difficile à maintenir, puisqu'il y a toujours des changements dans l'économie d'un pays.

[218] Calcul : le remboursement des capitaux ainsi que le coût des emprunts annuels X 100

Devises étrangères gagnées chaque année

[219] Calcul : le remboursement des capitaux ainsi que le coût des emprunts annuels X 100

Budget annuel

356. Autrefois, on protestait en objectant que « l'endettement public était à la charge des générations suivantes ». Cette opinion constitue une vision étriquée, basée uniquement sur la charge de l'acquittement des dettes ; s'il est certain que notre descendance devra payer des impôts grâce auxquels le gouvernement s'acquittera de ses dettes, c'est cette même descendance qui profitera des avantages procurés par les dépenses du gouvernement, puisque l'endettement public est utilisé globalement pour divers investissements. Par conséquent, que les futures générations poursuivent l'acquittement des dettes des gouvernements précédents, ne constitue pas une injustice en soi !

357. Quant à l'Etat français, celui-ci a adopté un certain nombre de principes pour la gestion de sa dette qui nous apparaît comme un outil susceptible d'être exposé à ce titre. Les principes de simplicité et de liquidité[220] de la dette française sont les deux premiers maîtres -mots de ces engagements. Elle est en effet répartie en quelques catégories simples dont les fonctions sont clairement affichées :

- les Bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF) constituant l'outil de gestion de la Trésorerie de l'Etat,
- les Obligations assimilables du Trésor (OAT) et les Bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) celui du financement à moyen et long terme.

358. Ces actifs son parmi les plus « liquides » de la zone euro, critère essentiel de la qualité d'un titre pour le marché. Ce résultat est obtenu en s'appuyant notamment sur la technique de l'assimilation. Le Trésor émet des titres (émission publique) à concurrence de 15 à 20 milliards d'euros, en adjugeant plusieurs fois des titres ayant les mêmes caractéristiques, d'où le recours indispensable au coupon d'échéance comme unique souche obligatoire. En aval, cette liquidité est également assurée par les Spécialistes en valeurs du Trésor qui animent les échanges sur le marché secondaire.[221]

359. En respect des engagements européens, le principe de transparence guide également l'action de L'Agence France Trésor qui est chargée de la gestion de la dette publique en France. Cela se traduit, par exemple, par le recours prioritaire à la technique de

[220] Le principe de liquidité est défini comme la possibilité pour les investisseurs d'acheter ou de vendre des titres, sans effet pénalisant notable sur leur prix.

[221] DUMONT Bertrand, « La gestion de la dette publique dans La politique économique et ses instruments (sous la direction de FERRANDON Benoît) », **Les notices de la Documentation française**, Paris, 2004, p. 102.

l'adjudication (une mise aux enchères pour vendre les titres qu'elle émet) ou encore par l'annonce de l'Etat, en cours d'année, d'un programme d'émission à moyen et long terme[222].

360. En dehors de ces trois principes, la France peut mettre en œuvre une gestion active de la dette publique qui se manifeste, notamment, par les politiques suivantes : [223]

- une politique de rachat de certains titres, qu'il s'agisse de profiter d'une amélioration de la situation budgétaire (comme en 2001 avec un programme de rachat portant sur près de 10 milliards d'euros) ou d'un effort pour « lisser » le profil de remboursement dans le futur ;
- une stratégie de réduction de la durée de vie de la dette, menée à partir de 2001, par conclusion de contrats d'échange de taux (*Swap*) ; il s'agit de tirer parti du fait que les taux associés à des horizons courts sont inférieurs en moyenne à ceux d'échéances plus longues, en acceptant en contrepartie d'augmenter *a priori* la variabilité de la charge de la dette. L'Etat a ainsi réduit cette charge de 290 millions d'euros en 2004.
- un placement des excédents de Trésorerie présents sur le compte de l'Etat et pour lequel l'Agence France Trésor a été autorisée à réaliser avec les Spécialistes en valeur du Trésor des opérations de prêt et de pension (prêts ou emprunts garantis par un montant équivalent de titres d'Etat) ; ledit placement a rapporté, en 2003, plus de 750 millions d'euros au budget de l'Etat.

Il nous reste à étudier un autre principe de gestion de la dette publique, à caractère juridique.

B. Le principe juridique de gestion de la dette publique

361. Ce principe juridique s'explique de par la légalité de la dette publique. Cela signifie que l'endettement public engagé par le gouvernement doit être autorisé, dans tous les cas, par le parlement qui, en tant que représentant du peuple, a le pouvoir de légiférer.

[222] *Id.*
[223] *Id.*, p.103

362. La limitation des emprunts dépend d'une méthode inhérente à chaque pays. Dans certains pays, le parlement détermine une balance des arriérés acceptable. Quand le gouvernement doit contracter une dette plus élevée que prévu, il est obligé de demander, avant tout, l'aval du parlement. D'autres pays fixent la dette, en promulguant une loi écrite ou en exerçant des pouvoirs pour contracter cette dette, afin qu'elle ne s'élève pas au-dessus de la norme. La Thaïlande, pour sa part, fixe le cadre de l'emprunt selon les principes suivants :

363. Prenons le cas, par exemple, d'un établissement public qui désirerait contracter un prêt ; celui-ci doit présenter sa requête au ministère des Finances pour approbation. La signature d'un contrat dépend de ce ministère ainsi que la gestion de la dette ultérieure. Détenir de tels pouvoirs permet au gouvernement de solliciter continuellement des emprunts et de fixer une ligne directrice les concernant.

Si l'établissement public avait le pouvoir de signer-en toute liberté- un contrat, il entrerait en concurrence avec plusieurs sources de prêts et cela provoquerait une charge supplémentaire au gouvernement qui doit rembourser les dettes comme prévu.

Or, en vertu de la loi, le ministère des Finances est un organisme chargé de contrôler l'endettement du gouvernement et de le réguler. Chaque fois que le gouvernement contracte une dette, ledit ministère doit la gérer d'après des lois telles que la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, la Loi concernant le prêt relatif au projet d'aide économique des étrangers, la Loi sur le prêt à l'institut financier international. Lorsqu'il est nécessaire de contracter un prêt pour son fonctionnement, le gouvernement demande au législateur d'établir des lois pour lui accorder cet emprunt, en déterminant clairement les projets qu'il doit financer et donc les dépenses envisagées. Chacune de ces lois donnant le pouvoir d'emprunter de l'argent décrit : la fixité du plafond des emprunts, le taux des intérêts ainsi que l'échéance de remboursement. Cependant, à cause du changement perpétuel du taux des intérêts dans le marché financier mondial, la fixité des intérêts (dans la loi) n'autorise pas le gouvernement à contracter la dette dont il a besoin. On lui permet donc de fixer -provisoirement- l'intérêt pour l'échéance du remboursement à un moment donné. En outre, il doit tenir compte de la sphère des intérêts dans le marché financier, avant de faire son emprunt. Si le taux des intérêts est élevé et que se profile une tendance à la baisse, il est judicieux d'attendre avant de faire un prêt.

364. En dehors de la loi que le Ministère des Finances doit édicter pour mettre aux normes ses opérations afin de contracter la dette extérieure, le gouvernement conçoit non seulement des principes, mais aussi des approches afin que les organismes et entreprises publics (associés à l'administration locale) procèdent de la façon suivante :

a) ils doivent demander au Bureau du Comité national de développement économique et social de considérer des projets conformes à l'économie, en vue de les proposer au cabinet de l'ensemble des ministres ;

b) ils doivent envisager des financements appropriés à leurs projets et qui donneront de forts bénéfices (par rapport à l'économie), même si les finances du pays ne sont pas en mesure de contracter la dette extérieure ;

c) au final, le Conseil des ministres permet (ou non) aux initiateurs de projets (associés avec le ministère des Finances) de dresser le contrat ainsi que les conditions des emprunts qui proposeront des taux d'intérêt moins élevés, une longue durée de versements ainsi qu'une période de non-endettement etc.

L'application relative aux conditions concernant le contrat d'endettement est généralement contrôlée par le ministère des Finances, les organismes publics concernés et les détenteurs de projets.

365. Enfin, signalons qu'à chaque grande période, les économistes ont choisi trois approches différentes concernant l'emprunt public. Ainsi, initiés par Adam SMITH (1723-1790), les économistes du Libéralisme sont totalement opposés à l'endettement public car, selon eux, c'est un moyen trop simple de se procurer de l'argent et qui autoriserait le gouvernement à dépenser à sa guise, sans engager sa responsabilité. La dette publique entraînerait également la charge du paiement des intérêts s'alourdissant d'année en année. Au final, la taxation pour s'acquitter des dettes publiques pénaliserait donc le peuple.

366. Certains économistes, partisans de la doctrine de Lord KEYNES (1936), pensent qu'une telle position économique mènerait à la régression et entraînerait obligatoirement le chômage. De ce fait, le budget du gouvernement rencontrant toujours un découvert, il serait nécessaire de recourir à la dette publique pour le compenser. Selon ces économistes, la dette publique est non seulement inévitable mais aussi indispensable au fonctionnement d'un Etat.

367. Les économistes actuels (Post-Keynésiens) ont une opinion neutre sur la dette publique ; ils pensent qu'il faut faire appel à la dette publique, en cas de nécessité (investissement ou résolution de turbulences économiques variables).

369. En résumé, le fait d'avoir plus ou moins de dette publique n'est pas important en soi, mais il est essentiel que l'endettement public procure des avantages à la société et justifie la charge des intérêts. Si le gouvernement crée la dette publique pour ses propres dépenses ou gaspiller son argent sans récupérer des intérêts, la génération suivante héritera d'une charge onéreuse -sans contrepartie. À contrario, si le gouvernement crée la dette pour des investissements à long terme (construction de voies publiques, mise en place d'un système électrique ou d'un système d'irrigation…), cela constituera une distribution de la charge de la dette, car de tels projets procureront le bien-être social des générations futures.[224]

*

* *

370. En conclusion, ce chapitre met en évidence l'évolution commune de la dette publique. Cette évolution se situe non seulement au niveau de la quantité, mais aussi de la nature, de l'élargissement de la définition et du champ d'application de ladite dette. Donc, après avoir étudié les caractéristiques communes de la dette publique et certains principes de gestion attachés à cette dernière, nous analyserons les caractéristiques propres à la dette publique thaïlandaise.

[224] TINNAKORN NA AYUTTAYA Phanom, **La gestion financière du gouvernement : tome 2,** Bangkok, Faculté des Sciences Politiques, Université Chulalongkorn, 1989, p.152-153.

Chapitre II
La spécificité de la dette publique en Thaïlande

371. Dans ce chapitre, nous nous attacherons à souligner les caractéristiques de la dette publique actuelle propres à la Thaïlande. Pour ce faire, nous allons exposer, dans un premier temps, les catégories distinctes de la dette publique thaïlandaise (Section I) et, dans un second temps, nous en étudierons sa structure (Section II).

Section I
Les catégories distinctes de la dette publique

372. Cette étude de la répartition -par catégories- est indispensable pour que l'opération et la gestion de la dette publique soient effectuées d'une manière plus approprié, donc plus efficace. Nous entreprendrons ensuite l'analyse sur l'importance de la dette extérieure des pays émergents dont fait partie la Thaïlande (§II).

§I. La répartition par catégories de la dette publique

373. La dette due par un pays peut être divisée en différentes catégories, d'après les critères et les intentions. Les principales catégories de la dette publique thaïlandaise sont réparties selon les facteurs suivants : la durée de la dette (A), les sources de l'endettement (B) et les caractères économiques de l'endettement (C).

A. La répartition par la durée

374. Selon la durée de l'endettement et du remboursement, on utilise trois intitulés (ou subdivisions) : court terme (1), moyen terme (2) et long terme (3) concernant la dette publique thaïlandaise.

1. La dette à court terme

375. La dette à court terme (*Short-term loan*) représente la dette dont la durée de rachat n'excède pas un an, trois mois en général. Ledit endettement est nécessaire lorsqu'à certaines périodes, le gouvernement a moins de recettes que de dépenses. Par exemple, en début d'exercice, le reliquat des impôts étant insuffisant, le gouvernement doit faire des emprunts -à titre provisoire- pour certaines dépenses. Quand celui-ci aura touché ses nouveaux revenus, ils seront gérés pour rembourser la dette.

376. Le financement de cet endettement à court terme du gouvernement peut être effectué de deux manières :

(1) L'emprunt sous forme d'émission de billets du Trésor (*Treasury Bills*) à périodes variables, telles que : trois mois, six mois … douze mois. Le taux des intérêts de ces billets est assez bas. Le billet du Trésor est l'un des instruments (mis à la disposition du gouvernement) pour l'usage de l'emprunt, et il est caractérisé par le billet à ordre. En général, le ministre des Finances a le pouvoir d'emprunter en émettant des billets du Trésor, lorsque la loi autorise le gouvernement à contracter l'emprunt. Par ailleurs, quand l'échéance de l'amortissement tombe à une date déterminée, ledit ministre peut émettre à nouveau des billets du Trésor pour rembourser la dette, ce qui est considéré comme une circulation permanente de la dette, sans recours à la Loi portant sur les emprunts.

(2) L'emprunt sous forme d'un découvert (*Overdraft or O/D*). Le découvert de la Banque centrale est un moyen d'endettement à court terme qui détermine la ligne de conduite, la période de l'amortissement financier et le taux d'intérêt fixe. Par exemple, la Loi du budget annuel définit que le ministre des Finances a le pouvoir de fixer le découvert de la Banque de Thaïlande, celui-ci ne devant pas excéder 25% du budget annuel des dépenses. Le taux d'intérêt dudit emprunt est d'environ 2% par an par rapport au montant du découvert journalier, et il est payable en fin du mois. La période de rachat de cet emprunt se situe aux trois premiers mois de l'année suivante.

2. La dette à moyen terme

377. La dette à moyen terme (*Medium-term loan*) a une durée d'amortissement financier située entre 1 et 5 ans. Le gouvernement fait cet emprunt pour des dépenses d'investissements nécessaires et, dans ce cas-là, il ne fait pas de bénéfice. Quand ses affaires seront achevées, les intérêts seront rendus à courte durée. Cet emprunt est peu utilisé.

3. La dette à long terme

378. La dette à long terme (*Long-term loan*) est celle dont l'amortissement financier dure plus de 5 ans, généralement entre 10 et 20 ans. Le gouvernement fait cet emprunt en émettant des obligations pour garantir l'endettement et constituer l'engagement du remboursement de la dette à échéance. Le coût des obligations d'Etat n'est pas trop élevé et le taux d'intérêt est à peu près équivalent à celui du dépôt à terme des banques d'affaires. Le gouvernement consacre cet emprunt à des projets principaux ou des infrastructures rapportant des profits à long terme et concernant l'électricité, le téléphone, l'eau, etc.

B. La répartition par la source d'endettement

379. On peut distinguer deux sources ou catégories d'endettement public : la dette intérieure (1) et la dette extérieure (2).

1. La dette intérieure

380. La dette intérieure (*Internal Debt*) est celle que contracte la nation thaïlandaise, sans tenir compte du cours de la monnaie internationale, mais en se basant sur celle de son propre pays (le baht). Les sources de l'endettement intérieur sont en général des emprunts au secteur privé : aux fondations, à de nombreuses institutions financières, aux banques d'affaires, aux sociétés d'assurance-vie, à la Banque centrale ou à la Banque de Thaïlande …

2. La dette extérieure

381. La dette extérieure (*External Debt*) est celle que le gouvernement contracte au moyen de l'endettement extérieur, en tenant compte du cours des monnaies. Les sources de l'emprunt constituant la réserve en monnaies étrangères proviennent des entreprises privées, des banques, des gouvernements et des institutions financières internationales.

Les organisations internationales sont principalement : la Banque Mondiale, le FMI et la Banque pour le développement de l'Asie ; quant aux gouvernements étrangers, il s'agit : des Etats-Unis, de l'Angleterre, de l'Allemagne ou de la France.

Ce type de dette a une influence directe sur la balance des paiements du pays débiteur.

C. La répartition par les caractères économiques de la dette publique

382. L'endettement du gouvernement, quel que soit son engagement (intérieur ou extérieur), peut être à nouveau distingué selon deux caractères économiques opposés : l'endettement n'ayant pas d'effet sur l'expansion économique (*Non-Expansionary Borrowing*) (1) ou l'endettement favorisant l'expansion économique (*Expansionary Borrowing*) (2).

1. L'endettement sans effet sur l'expansion économique (*Non-Expansionary Borrowing*)

383. C'est un endettement du gouvernement pour le soutien des entreprises privées, des banques commerciales ou d'autres institutions financières de l'Etat. Lorsque le gouvernement a besoin de financer des dépenses, il ne faut pas qu'une inflation se produise, lors de l'expansion complète du système économique, car il doit alors emprunter aux entreprises privées et aux banques d'affaires en leur vendant des obligations.

384. Dans ce cas, les disponibilités monétaires de la population et les dépenses du secteur privé diminuent. En effet, le gouvernement investit cette somme (le produit de la vente des obligations) pour compenser les dépenses du secteur privé. Le système économique est alors en état d'équilibre et ne provoque pas d'inflation. Quant au citoyen, il

ne dépense que l'excédent de ses revenus (ses économies) pour la consommation ou l'achat des obligations du gouvernement. Par contre, si l'argent des obligations est encaissé sans être dépensé (Harding Money), les charges augmentent dans le système économique.

385. Dans le cas où le gouvernement emprunterait à la banque commerciale ou aux institutions financières, cela n'a pas non plus d'effet sur l'expansion économique. Ces organismes peuvent en effet :

- apporter des liquidités pour écouler les instruments monétaires dans des entreprises privées ou faire appel aux emprunts desdites entreprises.
- acheter les rentes du gouvernement ou laisser celui-ci emprunter à leur place.

En conséquence, l'augmentation des dépenses du gouvernement sera équivalente à la diminution des dépenses du secteur privé.

2. L'endettement en faveur de l'expansion économique (*Expansionary Borrowing*)

386. Cet endettement est contraire à la première catégorie d'endettement : il est non seulement à la charge du consommateur ou des investisseurs, mais il permet d'augmenter les dépenses dans le système économique, d'un montant équivalent aux dettes contractées par le gouvernement. Les dépenses du secteur privé ne changent pas et donc, l'endettement du gouvernement permet de développer l'économie.

387. Les sources de cet emprunt sont : la Banque centrale et les banques commerciales. Dans le cas où le gouvernement recourt à l'emprunt de la Banque centrale, en principe, la somme d'argent déposée à ladite banque n'est pas gérée pour les dépenses. Cet emprunt permet d'accroître le capital -hors du système économique. Les disponibilités monétaires -dans le système économique- sont considérablement augmentées grâce à l'impression de nouveaux billets. En conséquence, l'emprunt à la Banque centrale (ayant pour effet l'expansion économique) poserait quelques problèmes concernant la stabilité des prix et l'inflation. En somme, ledit emprunt doit être contracté pour des raisons très importantes comme par exemple : l'emprunt en cas d'urgence, si l'on n'a pas d'autres sources de revenu.

388. Lorsque le gouvernement recourt à l'emprunt aux banques d'affaires, ledit emprunt peut provoquer l'expansion économique, si le gouvernement ne soutire pas d'argent au secteur privé ou ne modifie pas les dépôts des banques d'affaires. Selon la loi, les banques d'affaires sont obligées de garder en réserve le montant du prêt à taux déterminé (*Legal reserve requirement).*

389. Quand le gouvernement emprunte aux banques d'affaires, il leur vend ses obligations en exigeant que celles-ci constituent une partie du compte de réserve (selon la loi). Par conséquent, les banques d'affaires peuvent solliciter un prêt au secteur privé ou accroître ses dépôts au taux initial afin que les disponibilités monétaires ne changent pas. Cependant, le gouvernement apporte le capital provenant de l'emprunt pour financer les dépenses, ce qui permet d'augmenter les disponibilités monétaires et finalement de relancer l'économie.

390. Il faut noter que l'endettement intérieur joint à l'endettement extérieur peut engendrer l'expansion économique.[225] Ainsi, lorsque le gouvernement recourt à l'endettement intérieur, il peut s'engager, soit auprès des institutions financières en émettant des billets (*Bonds*), soit auprès de la Banque centrale en augmentant l'impression de ses espèces. Ces deux moyens développent l'expansion économique, car les disponibilités monétaires du pays s'accroissent et favorisent l'échange (Medium of Exchange), sans que le volume de la production intérieure n'augmente. En conséquence, cela entraîne l'inflation et la dépréciation de la monnaie : les prix des denrées et les dépenses du gouvernement s'élèvent. Le budget devient alors continuellement déficitaire et le gouvernement doit imprimer plus de billets.

391. Non seulement l'endettement public intérieur, mentionné ci-dessus, peut engendrer l'expansion économique, mais l'endettement public extérieur[226], lui aussi, peut produire le même effet au niveau de l'objectif et de l'usage. Si l'emprunt extérieur est géré

[225] SANGUANCHEEP Poonsri**, La gestion financière publique et la procédure budgétaire**, Bangkok, imprimerie de l'Université Ramkhamhang, 1982, p.288-289.

[226] L'emprunt extérieur est contracté auprès d'un gouvernement étranger, d'une banque ou des institutions financières, des entreprises privées étrangères en émettant des billets destinés au marché monétaire étranger via les banques. Cet emprunt peut aussi être contracté à la banque mondiale (World Bank) ou autrement dit la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (The International Bank for Reconstruction and Développement).

pour financer des projets de développement permettant d'augmenter le niveau total des productions nationales, l'économie sera en expansion. Seul, l'emprunt géré pour faire la guerre (s'approvisionner en armes par exemple) n'est pas favorable au système de production du pays. En effet, l'achat d'armes étrangères -entraînant la fuite de sommes d'argent considérables- ne permet pas de créer l'expansion économique[227].

§II. L'analyse de l'importance de la dette extérieure pour les pays en voie de développement et émergents

392. Comme de nombreux pays industrialisés, ces pays importent des capitaux pour financer leur croissance. Ces flux de financement multilatéraux -publics ou privés- se répartissent en quatre catégories : 1) les flux d'endettement, 2) les investissements directs étrangers, 3) les investissements de portefeuille, et 4) les dons[228]. Concernant les instruments, la dette est le seul moyen d'engendrer des engagements futurs, dans la mesure où elle doit être remboursée à l'échéance.

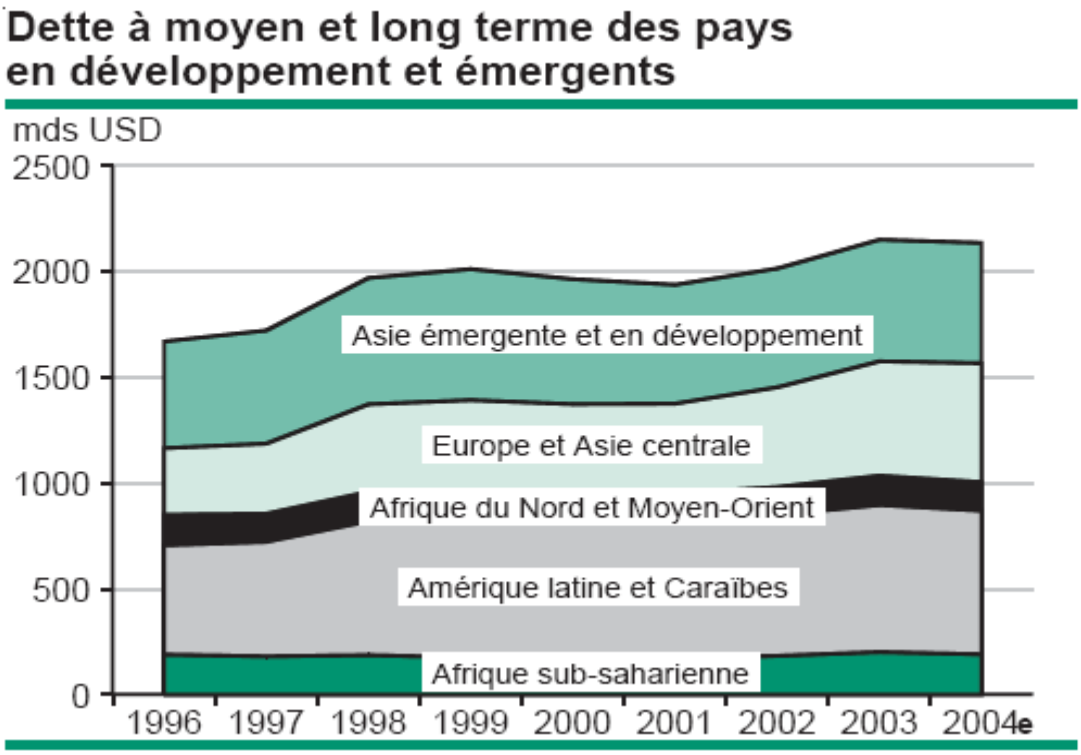
393. Comme nous l'avons vu précédemment, les sources de l'endettement public sont réparties en 2 catégories : l'endettement intérieur et/ou extérieur. On peut constater que la dette publique extérieure constitue une source de financement des pays émergents tels que la Thaïlande et certains Etats de l'Asie du Sud-ouest. Ainsi, ces pays peuvent utiliser l'endettement public extérieur pour financer leur développement. Il est donc nécessaire que lesdits pays -devenus emprunteurs- s'assurent qu'ils seront en mesure de rembourser ; ils devront notamment gérer leurs fonds de manière efficace afin d'obtenir des revenus qui permettront de rembourser leur dette. C'est la raison pour laquelle la dette est souvent considérée comme un outil de développement par les Etats de l'Asie du Sud-ouest.

394. Cependant, l'endettement extérieur implique alors une double contrainte : de nature interne puisque le débiteur devra s'astreindre à des versements périodiques, et de nature externe, dans la mesure où ces derniers s'effectuent en devises étrangères. Si le recours aux marchés financiers internationaux apparaît nécessaire pour favoriser la croissance, la charge de la dette accumulée peut, néanmoins, devenir un fardeau, voire un

[227] Université Sukhothai Thammathirat, « Economie publique », unité 8-15,
[228] ALBY Stéphane et LETILLY Gaëlle, « Les annulations de la dette des pays pauvres : pour quels résultats ? », **Bulletin édité par les Etudes Economiques - BNP Paribas**, Mars 2006, p. 16.

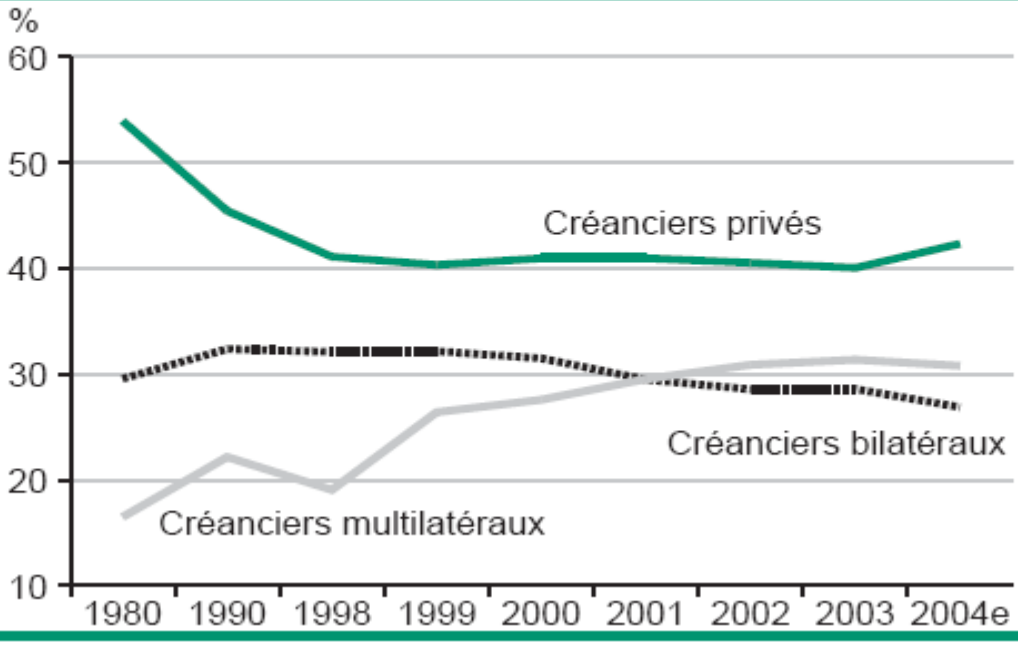
obstacle au développement économique, et déboucher dans les cas extrêmes sur une cessation de paiement[229]. Force est de constater que la charge de la dette accumulée par les pays les plus pauvres et les plus endettés est devenue un obstacle à leur développement. Ainsi, une crise de la dette extérieure peut être déclenchée par une crise financière du pays emprunteur liée à une forte dévaluation de la monnaie locale ; prenons, pour exemple, la crise actuelle de la dette publique grecque qui est le fruit indésirable de la crise financière du pays de 2007- 2010.

395. Ces dernières années, nous pouvons observer que l'endettement extérieur est devenu une source de financement importante pour les pays en voie développement (les plus pauvres) et les pays émergents comme le montrent les tableaux qui suivent…



[229] *Ibid*, p.17

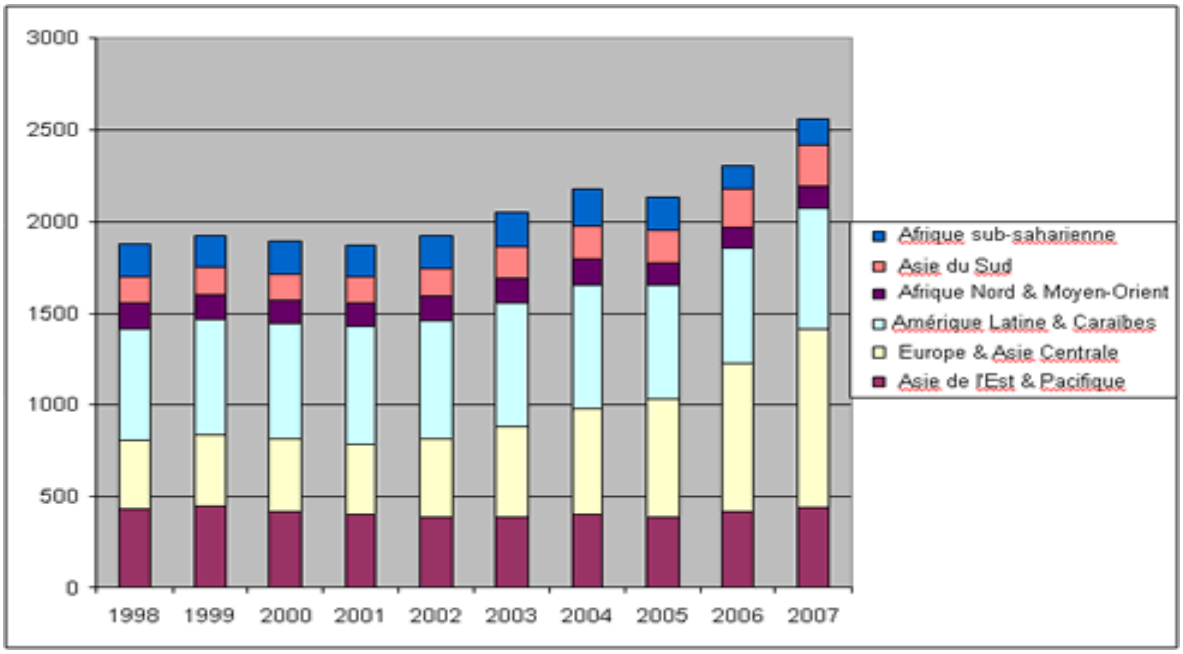
Evolution de la dette publique des pays en développement et émergents par créanciers



Source : La Banque Mondiale, Global Développement Finance

396. A la fin de 2004, la totalité de la dette externe des pays émergents et en développement s'élevait -selon la Banque mondiale- à environ 2.600 milliards (mds USD). Sur une dette de moyen et long termes, équivalente à 2.136 milliards de dollars, la dette souveraine représentait près des trois-quarts. Cette dernière était contractée, à hauteur de 60%, auprès de créanciers officiels (multilatéraux et bilatéraux).

397. Toujours selon la Banque Mondiale, le montant total de la dette des pays émergents et en développement s'est accru -à partir de 1998- comme le montre le tableau (12) suivant :



(En milliards de dollars)

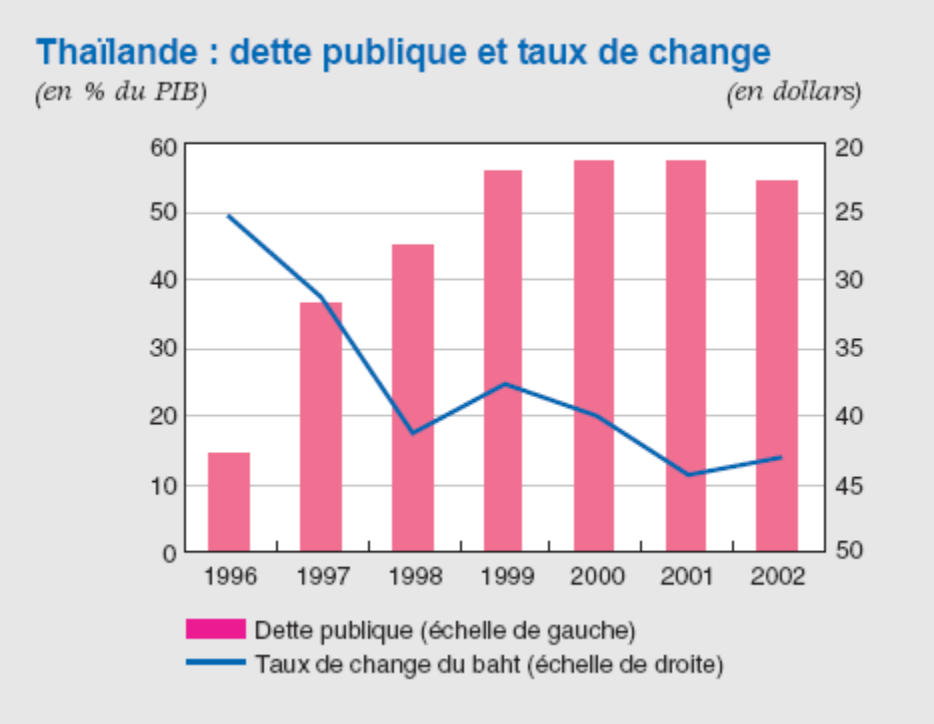
398. En effet, la dette totale des pays émergents et en développement s'élevait (selon la Banque Mondiale) à environ 3.357 milliards de dollars, dont 2.558 milliards de dollars à moyen et long termes.

399. Si l'on analyse plus finement le cas de la Thaïlande, on peut constater qu'une crise économique et financière a eu un effet direct sur les finances publiques, en réduisant la base des recettes budgétaires. S'y ajoutent le coût de la prise en charge par la collectivité d'une partie de l'impact de la crise financière et les effets de valorisation de la dette publique. Ainsi, dans le cas des crises jumelles (« *twin crises* ») asiatiques (1997-1998), les problèmes bancaires ont entraîné (pour l'État) des coûts importants liés au sauvetage du système bancaire (près de 16 % du PIB en Thaïlande, plus de 50 % en Indonésie) tandis que l'instabilité du taux de change alourdissait le poids de la dette publique en devises[230].

400. Dans le tableau (13) ci-dessous, on peut remarquer qu'en 1997, quand la Thaïlande a subi une crise financière, la dette publique, notamment la dette publique extérieure a fortement augmenté. En Juillet 1997, la mesure sur le flottement du baht (qui

[230] BACHELLERIE Adeline et COUILLAULT Bertrand, « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic », **Revue sur la stabilité financière, Banque de France**, N°6, Juin 2005, p.72.

avait perdu 20 % de sa valeur en un mois) a été lancée par le gouvernement. En outre, la Thaïlande a dû suivre les directives du FMI accompagnant une aide financière de 4 milliards de dollars. Toujours dans ce tableau, on peut observer que, entre 1997 et 1999, la dette publique thaïlandaise a progressé de 19 points de PIB puis, elle s'est stabilisée.

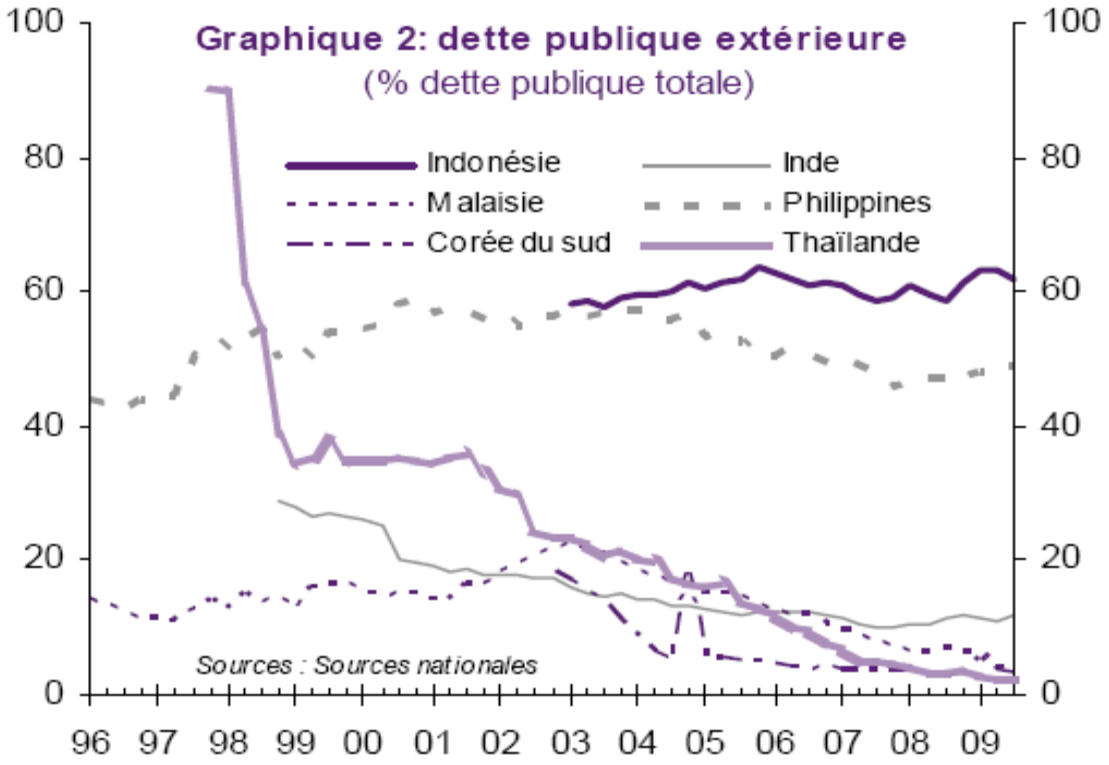


Source : BACHELLERIE Adeline et COUILLAULT Bertrand, « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic », **Revue sur la stabilité financière, Banque de France**, N°6, Juin 2005, p.73.

401. La situation s'est ensuite améliorée depuis 2003 (B.E.2546), date à laquelle la Thaïlande a totalement fini de rembourser sa dette au FMI. Les gouvernements des pays asiatiques du sud-ouest (sauf l'Indonésie et les Philippines[231]) ont, en définitive, de moins en moins recours à l'endettement extérieur qui représente aujourd'hui une part minime de la dette. C'est le cas par exemple de la Thaïlande dont la dette publique était -à plus de 80%- détenue par des non-résidents au moment de la crise asiatique, et qui ne représente plus aujourd'hui que 3% de la dette publique totale[232].

[231] Seules l'Indonésie et les Philippines se démarquent des autres économies de la zone en affichant un ratio de dette publique extérieure / dette publique totale de plus de 60% pour l'Indonésie et de près de 50% pour les Philippines.

[232] PRAT Stéphanie et DJIGBENOU Marie-Louise, « La structure de la dette des pays d'Asie est-elle encore risquée ? », **Flash d'Economie, Natixis**, N°74, 19 Février 2010, p.5



Source : PRAT Stéphanie et DJIGBENOU Marie-Louise, « La structure de la dette des pays d'Asie est-elle encore risquée ? », **Flash d'Economie, Natixis,** N°74, 19 Février 2010, p.5.

402. En conclusion, on peut bien imaginer ce que peut représenter l'impact de la dette extérieure sur le développement économique et sur le financement du déficit public en Thaïlande. Afin de respecter la discipline budgétaire et financière, le gouvernement a tenté de maîtriser la dette extérieure, car celle-ci avait atteint le plafonnement limite prévu par la loi, en provoquant le risque de voir ladite dette doubler à cause des taux d'intérêt ou de la valeur monétaire qui ne cessèrent de varier pendant la période d'endettement. C'est aussi à cause de ces variations que l'on constate, ces derniers temps, une croissance de la dette interne en Thaïlande.

Section II
La structure de la dette publique en Thaïlande

403. Sous ce titre, nous allons, tout d'abord, exposer les critères concernant l'endettement public en Thaïlande. Cette étude nous permettra de mieux comprendre les opérations engagées et leurs différentes approches permettant à l'Etat thaïlandais de s'endetter (§I). Nous étudierons ensuite les effets divers de cet endettement (§II).

§I. L'endettement public en Thaïlande

404. Comme cet endettement est contracté par le secteur public, c'est-à-dire les agences ou les entreprises publiques, il faut tenir compte des nécessités de ce choix. C'est pourquoi, nous nous concentrerons, dans un premier temps, sur les opérations d'endettement public (A). Dans un second temps, nous envisagerons les 3 approches pouvant soutenir l'endettement public et sa gestion (B).

A. Les opérations d'endettement public en Thaïlande

405. Chaque pays du monde a choisi différents moyens de s'endetter. Cependant, nous pouvons observer que les nécessités générales de l'endettement des gouvernements sont les suivantes :

1) La sauvegarde du pays ; toutes les Nations donnant la priorité à cette sauvegarde, l'emprunt pour les dépenses militaire reste inévitable.
2) La protection contre la dépression ; en effet, la dépression fait subir au pays énormément de désavantages comme le chômage constituant le problème capital que le gouvernement doit résoudre -en urgence- au moyen de sa politique financière. Il doit donc favoriser, en premier lieu, la création d'emplois (*Public Works*) afin que la population ait des revenus suffisants pour vivre. Or, les impôts perçus étant inférieurs aux dépenses, le gouvernement est obligé de contracter un emprunt.

3) Les investissements à long terme ; le gouvernement doit concevoir les infrastructures de base de l'économie telles que le réseau routier, les installations portuaires, hydro-électriques, la société de chemin de fer … pour persuader ses concitoyens de la nécessité desdits investissements, en vue d'augmenter les productions et donc les futurs revenus du pays.

Compte tenu de l'endettement public en Thaïlande, l'endettement extérieur est souvent considéré comme un moyen utile pour répondre aux nécessités financières du pays. Ainsi, le gouvernement thaïlandais décide des critères et des pratiques concernant l'endettement extérieur, en déterminant les règles relatives à l'endettement des agences et des entreprises publiques.

406. Selon le règlement relatif à l'endettement extérieur, les agences, les entreprises et les administrations publiques doivent, au cours de la première étape, proposer au Bureau du Comité national de Développement économique et social les projets correspondant aux critères suivants :

1) l'objectif,
2) le rapport sur les opérations et l'estimation des moyens de ces opérations,
3) le rapport sur l'observation et l'évaluation des résultats,
4) l'estimation des revenus et des dépenses (maintenance comprise),
5) les détails sur les dépenses séparées en bahts et en devises étrangères,
6) l'estimation de la compétence en remboursement des fonds, des intérêts, etc.,
7) le relevé des opérations sur trois ans révolus (si possible),
8) les autres détails approuvés par le Bureau du Comité national de Développement économique et social.

407. Si le Bureau du Comité national de Développement économique et social ne consent pas aux projets, il les propose au Conseil des ministres qui réfléchira à l'exécution d'un endettement ultérieur. Par contre, s'il y consent et les porte au plan du développement économique national, le Conseil des ministres confirmera en prenant la résolution d'exécuter lesdits projets.[233]

[233] LIKITTHAMMAROJ Pornchai, *op.cit.*, p. 101-102.

408. S'agissant d'un l'endettement envers l'étranger, on doit tenir compte essentiellement des avantages qu'il procurera au pays. A ce sujet, il y a 5 facteurs à considérer : le taux des intérêts, la durée de remboursement des fonds, la durée de l'exemption des dettes, les frais d'obligation de l'emprunt, et la charge de l'achat des biens et des services.

1) Le taux d'intérêt peut être flottant ou fixe. Il est préférable de choisir un taux d'intérêt fixe, car le flottant s'élève et s'abaisse selon les situations des divers marchés monétaires de Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de Singapour, du Japon …

2) La durée de remboursement des fonds empruntés aux institutions financières internationales est supérieure à 20 ans tandis que celle des institutions financières privées est inférieure à 12 ans.

3) Plus la durée de l'exemption des dettes se prolonge, plus la charge des dettes diminue. Contractée auprès d'un gouvernement étranger, elle est supérieure à 5 ans, en général 7-8 ans; auprès des institutions financières étrangères elle est de 5-6 ans et des institutions financières privées de 3-4 ans seulement.

4) Les frais d'obligation de l'emprunt sont ceux que l'emprunteur doit payer pour un taux inférieur à 1% du montant de l'emprunt. L'emprunt à un gouvernement étranger est perçu entre 0,2-0,3 et celui à des institutions financières étrangères entre 0,6-0,7.

5) Quant à l'achat des biens et des services, normalement, les conditions de l'emprunt auprès des institutions étrangères et privées ne sont pas indiquées dans les prestations. Mais y figurent les biens et les services liés à des obligations tacites comme passer une commande ou embaucher des experts dans le pays prêteur… Ces conditions incluent le crédit des marchandises en versement, car l'emprunteur est obligé d'acheter au créditeur à des prix plus élevés, lui octroyant ainsi des bénéfices substantiels. Le taux réel d'intérêt de l'emprunt est alors très élevé.[234]

409. La quantité de dettes est variable selon les pays. Certains d'entre eux ont un grand nombre de dettes, et d'autres en ont peu. Cela dépend de plusieurs facteurs tels que : la dimension du système économique, l'accumulation de capitaux intérieurs, la nécessité de dépenser pour investir dans différents projets de développement, la compétence de remboursement des dettes dans le futur.

[234] CHIRAMANEE Surachet, **La gestion financière publique**, Thèse soumise à la Faculté de gestion, Université Songklanakarin, 1991, p.168-169.

410. En général, la dette publique de chaque pays est liée directement à la taille de l'activité économique, à l'inflation et au changement du système monétaire -en particulier à la valeur en cours de la monnaie principale. S'agissant du niveau ou du montant de la dette publique, la proportion de ladite dette doit être en adéquation avec le PNB.

411. Par ailleurs, dans certains pays, on compare le montant de la dette publique avec le volume des réserves monétaires internationales. En effet, comme il y a un rapport entre la dette publique et une monnaie à valeur basse, l'endettement sera faible parce qu'on ne peut dépenser qu'une partie de la monnaie de réserve. L'endettement public permet au gouvernement de récupérer les intérêts versés par les détenteurs de capitaux tandis que s'il employait la monnaie de réserve, il ne récolterait pas d'intérêts.

B. Les diverses approches permettant l'endettement public et sa gestion

412. Lorsque le gouvernement envisage un endettement, il lui faut prendre en considération la situation économique du moment, surtout s'agissant du montant du prêt, du taux d'intérêt, de la durée de l'amortissement du rachat attenant à l'emprunt. Une gestion inefficace de la dette pourrait produire des effets néfastes sur le maintien de la stabilité économique thaïlandaise. A ce sujet, mentionnons les critères de l'endettement et sa gestion comprenant 3 approches : 1. l'endettement et la gestion effectués par l'approche à contre-cycle (*The Counter-Cyclical Approach*), 2. L'approche par le Pro-Cycle (*The Pro-Cyclical Approach*) et 3. L'approche par la neutralité (*The Neutrality Approach*).

1. L'endettement et la gestion de la dette effectués par l'approche à contre-cycle

413. L'objectif de cette catégorie d'endettement est de maintenir la stabilité économique. Le gouvernement doit concevoir une politique d'endettement ou une baisse de la charge des dettes correspondant aux conditions économiques du pays à un moment donné. Ainsi, lorsque l'économie du pays s'épanouit, les prix des marchandises tendent à augmenter provoquant alors une inflation. Puisque le volume d'argent en circulation dans le système économique est important, le gouvernement pourra dévaluer sa monnaie en empruntant à population, par exemple, grâce à l'émission de nouveaux billets. L'endettement, durant cette période, devra être effectué -à long terme.

414. Par contre, si l'économie est en régression, le gouvernement remboursera l'emprunt, en rachetant ses propres valeurs pour que le peuple ait davantage d'argent à dépenser ou bien il (le gouvernement) utilisera cet emprunt pour lui-même. L'endettement, durant cette période, sera effectué -à court terme- car la liquidité est moins disponible que lors d'un endettement à long terme.

415. La gestion des dettes mentionnée ci-dessus représente le caractère d'une l'économie contre-cyclique. Comme l'économie s'épanouit, l'endettement augmente. Au contraire, si l'économie recule, l'endettement baisse. Cette conception vise essentiellement au maintien de la stabilité économique, même quand le gouvernement a des charges, car lorsque l'économie est en bonne condition ou subit une inflation, il doit payer aux acheteurs de valeurs la rémunération et les intérêts à un taux élevé.

2. L'endettement et la gestion de la dette effectués par le Pro-Cycle

416. Cette conception est différente de celle de la gestion de la dette par l'approche à contre-cycle. Elle précise que la politique relative à l'endettement et à une gestion efficace de la dette sera obtenue avec une charge minimisée des intérêts de l'emprunt du gouvernement. En conséquence, lorsque l'économie sera en bonne condition, le taux d'intérêt de l'emprunt se situera à un niveau élevé. Le gouvernement optera pour l'endettement -à court terme- en prévoyant que le taux d'intérêt baissera dans l'avenir, mais ce choix limitera les dépenses. Au contraire, lorsque l'économie sera régressive, le gouvernement contractera l'endettement -à long terme. A ce moment-là, le taux d'intérêt se situera à niveau bas et le prolongement de la durée d'amortissement de la dette sera plus favorable ; le gouvernement pourra, de ce fait, consacrer l'emprunt au développement des intérêts économiques, ce qui lui permettra de créer des emplois et d'augmenter la production.

3. L'endettement et la gestion de la dette effectués par la neutralité

417. Cette conception n'est pas conforme aux résultats de la dette obtenus par le contre-cycle et le Pro-Cycle. D'une part, la politique de gestion de la dette par l'approche du contre-cycle favorise trop le maintien de la stabilité économique. Le gouvernement décide notamment que la charge des intérêts sera transmise aux générations futures, ce qui, en quelque sorte, est une « injustice ». D'autre part, la politique de gestion de la dette par

l'approche du Pro-Cycle, en ne s'intéressant pas au maintien de la stabilité économique, entraîne le chômage et la baisse des revenus nationaux, même si la charge des intérêts est faible. Par conséquent, la politique d'endettement et de gestion de la dette devrait être neutre, l'endettement étant effectué régulièrement avec des valeurs différentes (bons) émises par le gouvernement. Dans ce cas, la durée de remboursement et les taux d'intérêt seront eux aussi variables. Parce qu'il est facile d'en estimer les conséquences économiques, la source de l'emprunt intérieur est plus sûre, mais les acheteurs étant incertains, l'estimation ne peut déterminer, assurément, le montant total dudit emprunt.

418. Pour résumer, l'exercice de la politique d'endettement et de gestion de la dette dépend principalement des résultats espérés. Par exemple, si le gouvernement veut maintenir la stabilité économique, l'endettement et la gestion seront effectués par le contre-cycle; s'il préfère épargner les intérêts de l'emprunt, il devra choisir le Pro-Cycle; s'il mise sur la stabilité de l'emprunt, il opérera par la neutralité. Le gouvernement doit donc tenir compte des conditions économiques du moment pour déterminer la politique d'endettement la plus appropriée.[235]

§II. Les effets de l'endettement public

419. Depuis la régression économique, des pays émergents comme le Brésil, l'Argentine, le Mexique, la Thaïlande, etc., sont dans l'incapacité de rembourser la dette à l'étranger selon le contrat de départ. Ceux-ci ont alors demandé une remise de leur dette. En conséquence, l'étude des effets de la dette publique sur les facteurs essentiels de l'économie étant très importante, nous la diviserons en 3 parties : les effets généraux sur l'économie du pays (A), les effets spécifiques sur les disponibilités monétaires et les crédits de l'emprunt (B) puis les effets à court terme et à long terme (C).

A. Les effets généraux de l'endettement public sur l'économie du pays

420. L'emprunt intérieur du gouvernement entraîne les effets généraux, ci-après, sur l'économie générale :

[235] Faculté d'Economie, Université Sukhothai Thammathirat, « Economie publique », unité 8-15, p. 440-442.

1) Les effets sur la distribution des ressources ; l'endettement intérieur permet au gouvernement d'investir davantage mais le secteur privé a, lui, moins d'argent à dépenser, car ses ressources sont transférées au secteur public. Toutefois, on peut constater que l'utilisation des ressources du secteur public est moins effective que celle du secteur privé. C'est pourquoi, globalement, l'emprunt du gouvernement rend moins tangible l'utilisation des ressources dans le système économique.

2) Les effets sur les situations des marchés monétaire et de l'investissement ; lorsque le capital du secteur privé est transféré au secteur public, cela réduit le capital de réserve du secteur privé. Donc, le taux d'intérêt s'élève et affecte l'investissement des affaires privées.

3) Les effets sur le budget des dépenses du gouvernement ; l'emprunt du gouvernement entraîne une augmentation du coût et des intérêts, y compris des frais relatifs à l'emprunt au niveau de l'acquittement. Un gouvernement ultérieur devra prendre en charge l'acquittement des dettes créées par le gouvernement précédent. Cette charge cause, non seulement le déficit budgétaire, mais aussi le déficit du capital pour les dépenses du futur gouvernement qui devra utiliser une partie des recettes normales pour s'acquitter de dettes ultérieures. Donc, le reliquat du capital sera insuffisant pour la création ou l'élargissement des activités à la demande.

4) Les effets sur la distribution du revenu ; l'acquittement des dettes du gouvernement peut avoir des conséquences néfastes sur les recettes des classes moyennes et populaires. En effet, le gouvernement doit percevoir des impôts sur les salaires, de tout niveau social, afin de rembourser le capital et les intérêts aux propriétaires de valeurs gouvernementales parmi lesquels se trouvent les personnes les plus fortunées. Plus l'emprunt est important, plus les intérêts augmentent. Donc, l'emprunt et l'acquittement des dettes du gouvernement engendreront une distribution du revenu inégale par rapport à la taxation de l'Etat.

5) Les effets sur l'offre totale et la situation de la balance commerciale ; dans le cas de l'emprunt du gouvernement à la Banque centrale (qui imprime ses propres billets) et aux banques d'affaires (qui peuvent autoriser des crédits supplémentaires basés sur l'épargne), les disponibilités monétaires dans le système économique s'élèvent. Dans le cas de l'emprunt au secteur privé, la consommation et l'investissement du secteur privé baissent moins que les contributions. Ces facteurs rendent l'offre totale plus importante et causent une inflation avec l'augmentation de l'achat de marchandises en provenance des pays étrangers, provoquant, de ce fait, un déficit de la balance commerciale.

421. Pour résumer, on peut dire que l'endettement public produit des effets sur l'expansion économique (1), sur la diffusion des revenus (2), sur le niveau des prix des marchandises (3), sur la balance du commerce et la balance des paiements internationaux (4).

1. Les effets sur l'expansion économique

422. Comme indiqué précédemment, l'emprunt du gouvernement aux sources intérieures et extérieures modifie les disponibilités monétaires, donc l'expansion économique. Mais, cet emprunt donne des résultats variés, selon ses différentes sources ; c'est pourquoi, les répercussions sur l'expansion économique émanent des sources de l'emprunt.

a. Les effets de l'emprunt extérieur

423. L'endettement public, auprès des pays étrangers, est essentiellement provoqué par le manque de ressources intérieures joint à un excédent des dépenses dans le système économique.

424. Cette première catégorie d'emprunt est destinée à compenser la perte de capitaux entre l'épargne intérieure et l'objectif d'investissement, phénomène appelé : « l'espace de l'épargne (Saving gap) ». C'est la période où l'investissement nécessite un afflux de capitaux dans le système économique, car le gouvernement doit investir dans différents projets. A cause d'un niveau d'épargne insuffisant à l'intérieur du pays, le gouvernement pense que l'emprunt intérieur pourrait réduire le niveau de la consommation et faire obstruction à l'expansion économique. Par contre, un emprunt extérieur du gouvernement, en vue de l'achat de marchandises provenant de pays étrangers, peut élever le niveau de l'expansion économique parce que la mobilisation de multiples facteurs, engendrée par les dépenses du gouvernement, ne réduit pas le niveau de consommation du pays.

425. La deuxième catégorie d'emprunt est destinée à compenser le déficit entre les recettes et les dépenses en monnaies étrangères résultant de l'exportation par rapport à l'importation, phénomène appelé : « l'espace du commerce (*Trading Gap*) ». Ce type d'emprunt sert à s'acquitter d'une dette ou à compenser une somme perdue par le découvert

de la balance commerciale. L'emprunt n'est pas dépensé à l'intérieur du pays ou ne fait pas augmenter les biens d'équipements, mais a peu d'effets sur l'expansion économique.

b. Les effets de l'emprunt à la Banque centrale

426. L'emprunt du gouvernement à la Banque centrale donne lieu à une impression de billets ou à une production supplémentaire de monnaies. Cela permet d'augmenter, non seulement les disponibilités monétaires des particuliers, mais aussi la quantité totale d'argent en circulation dans le système économique, résultant d'une plus grande liquidité dans le système bancaire. En effet, quand le gouvernement emprunte de l'argent à la Banque centrale pour le dépenser, cette somme vient automatiquement augmenter les réserves de liquidités des banques d'affaires. Celles-ci peuvent donc multiplier la quantité des dépôts par l'octroi supplémentaire de crédits aux personnes privées.

427. Néanmoins, l'expansion des disponibilités monétaires dans le système économique repose sur la politique financière des banques qui prévoit la fixation du montant de l'épargne de chaque banque d'affaires. Par exemple, si la Banque centrale prenait une mesure de réduction du taux des réserves ou subrogation, les disponibilités monétaires pourraient se répandre de manière complète, la liquidité du système s'élèverait et ferait naître l'expansion économique.

428. En fait, la Banque centrale gère une politique monétaire de façon contractée, ce qui provoque une réduction des disponibilités monétaires à cause de la mobilisation de facteurs multiples. En conséquence, les disponibilités monétaires, dans le système économique, ne changent guère parce qu'elles peuvent compenser la liquidité élevée, grâce à l'emprunt du gouvernement à la Banque centrale. Pourtant, cette catégorie d'emprunt peut facilement provoquer une inflation dans le système économique. Donc, certains pays appliquent une loi portant sur l'interdiction d'emprunter à la Banque centrale.

c. Les effets de l'emprunt aux banques d'affaires

429. Les banques d'affaires peuvent intégrer les épargnes des individus généralement sous la forme d'un dépôt, ce qui leur procurera des bénéfices à travers le prêt, tout en gardant une partie des sommes en réserve, comme prévu par la loi. De plus, les banques d'affaires peuvent investir dans les obligations et les valeurs du gouvernement ou lui autoriser un prêt, sans réduire l'accès des prêts aux particuliers. Si la somme d'argent prêtée (provenant des réserves et des emprunts) est dépensée par le gouvernement, le niveau total des demandes du système économique s'élèvera et permettra une expansion économique. On pourra donc rétablir -rapidement- les conditions économiques en cours de récession.

430. Néanmoins, lorsque les ressources des banques d'affaires sont limitées et dans le cas où un achat d'obligations d'Etat serai prévu pour l'ouverture d'une nouvelle succursale par exemple, les banques d'affaires doivent réduire la quantité de prêts autorisés aux entreprises privées. De même, si le gouvernement demande un prêt aux banques, celles-ci ne peuvent pas l'autoriser auxdites entreprises. Cela provoque un désavantage dans le système économique en cours de relance, au moment où les entreprises ont besoin d'un accès accru aux crédits pour l'investissement. L'emprunt du gouvernement peut alors engendrer une stagnation des affaires des entreprises, et constituer un obstacle important à l'expansion économique.

431. Pourtant, en pratique, en cas d'une demande importante de prêt de la part du secteur privé ou du gouvernement, ce dernier autorise souvent les banques d'affaires à utiliser des obligations d'Etat ou l'argent des réserves comme prévu par la loi ; de ce fait, le gouvernement pourra alors emprunter, sans entrer en concurrence avec les entreprises à l'égard de l'emprunt, et les banques d'affaires pourront ainsi autoriser un prêt à ces entreprises. Néanmoins, si les ressources des banques d'affaires sont limitées, le gouvernement devrait proposer un meilleur rendement du taux d'intérêt quand il entrera en concurrence avec le secteur privé ; mais comme ceci entraînerait une charge trop lourde au niveau de l'acquittement ultérieur, pour l'éviter, le gouvernement devrait appliquer aux banques d'affaires, une loi sur l'investissement avec ses propres valeurs. Cette pratique réduirait le revenu des banques d'affaires et favoriserait le secteur privé. A cet égard, les

banques fixent un taux d'intérêt plus élevé et parallèlement le coût des opérations s'élève. Cela produit alors une fâcheuse conséquence sur l'expansion économique.

d. Les effets de l'emprunt au secteur privé

432. Le gouvernement peut emprunter au secteur privé en émettant des obligations d'Etat. Si le public considère que le taux d'intérêt est satisfaisant, il investira dans les valeurs gouvernementales. L'achat d'obligations constitue un transfert de l'argent du secteur privé au gouvernement. Les effets de l'expansion économique dépendent du type de rachat desdites obligations. Si les sociétés privées utilisent l'épargne pour acheter, il n'y aura pas beaucoup de conséquences sur la consommation. Mais si le public paie en liquidités pour augmenter ou réduire sa consommation, l'offre totale[236] diminue pendant les premières périodes. En outre, si le gouvernement dépense ultérieurement les sommes empruntées, l'offre totale améliorée contribuera à l'expansion économique qui repose plus ou moins sur l'efficacité des dépenses du gouvernement.

433. L'emprunt au secteur privé ou aux institutions financières (comme une société d'investissement, une Banque d'Epargne ou d'autres organismes) a les mêmes conséquences que l'emprunt direct aux personnes privées, car ils sont tous basés sur l'épargne. Donc, en cas de dépenses du gouvernement, il y aura une expansion économique alors qu'en cas d'encaissement de cette somme (sans dépense) ce sera une stagnation. Pourtant, en général, il vaut mieux promouvoir l'emprunt du gouvernement au secteur privé pour éviter un problème d'inflation. Ce type d'emprunt atteindra son but si le gouvernement propose un taux de rémunération et des conditions de prêt intéressantes pour persuader le public d'investir dans les valeurs gouvernementales. En outre, le taux d'intérêt devra être élevé pour entrer en concurrence avec les institutions financières. S'agissant des obligations d'Etat, les particuliers les achèteront volontiers, sans y être obligés.

434. Pour résumer, l'emprunt issu des différentes sources susmentionnées, procure des effets sur l'expansion économique à des niveaux différents concernant surtout l'emprunt extérieur et l'emprunt à la Banque centrale. En outre, l'emprunt au secteur privé entraîne moins de conséquences et ne provoque pas d'inflation. C'est pourquoi, les

[236] L'offre totale ou demande agrégée (AD) : demande totale de produits finis et services dans une économie, pour un temps et un niveau de prix donnés.

situations économiques, liées aux projets du gouvernement, dépendent de la source de l'emprunt.

2. Les effets sur la distribution des revenus

435. En général, le gouvernement procède à un emprunt -au cours de la récession économique- afin de promouvoir l'embauche et d'accroître les revenus du pays. Dès la relance économique, le gouvernement doit exécuter un amortissement de dettes, au titre du prélèvement des taxes payées par les citoyens. En particulier, si le gouvernement recourt à un emprunt en vendant des obligations pour rembourser le coût et les intérêts, cela sera équivalent au transfert de l'argent des contribuables aux propriétaires d'obligations d'Etat qui sont, en général, les banques d'affaires, les institutions financières et les sociétés privées dont le capital est élevé. Les petits salariés possédant peu d'obligations, le paiement des contributions est établi en fonction des bas et des gros salaires. De ce fait, le revenu des petits salariés sera inférieur au montant du coût et des intérêts remboursés par le gouvernement thaïlandais alors que celui des gros salariés restera élevé.

436. Par conséquent, ce type de remboursement du capital et de l'intérêt contribue à accroître la différence au niveau de la distribution du revenu. En effet, le revenu des personnes peu rémunérées sera le plus souvent transféré aux banques d'affaires, aux institutions financières et donc aux personnes les plus fortunées. Ladite distribution est alors favorable aux capitalistes qui pourront investir dans les valeurs du gouvernement ou toutes autres sortes d'activités.

437. Si le niveau de consommation est à la baisse, les revenus tendront à s'élever. Par contre, si les conditions économiques favorisent la prospérité et si le gouvernement fait un emprunt extérieur ou à la Banque centrale pour exécuter les paiements dans le secteur public, il y aura une inflation dans le système économique qui affectera la distribution du revenu national.

438. Les revenus qui augmentent d'après un taux inférieur au taux d'inflation ainsi que les revenus fixes (des fonctionnaires, ouvriers, etc.…) sont transmis à ceux dont le revenu se situe à un niveau supérieur à celui de l'inflation ; ce sont, par exemple, des

commerçants ou des hommes d'affaires vendant des marchandises à un prix élevé. Donc, la distribution du revenu sera inégalitaire.

439. De plus, les personnes possédant des actifs à un niveau inférieur à celui de l'inflation (comme les propriétaires de certificats d'obligation) verront leur revenu chuter tandis que celles qui posséderont des actifs à un niveau supérieur à l'inflation (exemple : le propriétaire d'un terrain dont le prix s'élève rapidement) récupèrera un revenu augmenté.

440. Le revenu est aussi distribué aux débiteurs, même si leurs dettes sont sous forme de devises diminuant la valeur de la monnaie nationale. Dans ce cas-là, le bénéficiaire est le gouvernement qui a fait une grande quantité de dettes ou le débiteur dont l'échéance d'acquittement des dettes est fixée à long terme.

441. L'endettement public agit en outre sur l'augmentation de la liquidité dépendant plus ou moins des sources de l'emprunt. Il a donc des effets sur l'expansion économique, la situation d'inflation et la distribution du revenu susmentionnée.

3. Les effets sur le prix des marchandises

`

442. Les effets de l'emprunt sur le niveau du prix des marchandises dépendent de la situation économique. A vrai dire, pendant la récession économique, le gouvernement recourt à l'emprunt pour ses dépenses, à partir de sources diverses. Donc, le niveau de l'offre totale s'élève sans augmentation des prix. Mais, les facteurs de production[237] n'étant pas complètement utilisés, les entrepreneurs et les propriétaires de capitaux peuvent appliquer un tarif normal. Résultat : le coût de production ne change pas.

443. En période de prospérité économique, les facteurs de production sont totalement exercés. Si le gouvernement emprunte et injecte son argent dans le système économique, l'offre totale s'élève, mais aussi le niveau du prix des marchandises. A cause du rendement maximum des facteurs de production, l'augmentation de l'investissement oblige les producteurs à dépenser davantage. Comme de nombreuses personnes ont besoin

[237] Facteurs de production : ressources matérielles ou non, utilisées dans le processus de production des biens et des services.

de ces facteurs, le coût de production devient plus élevé provoquant dès lors l'augmentation du niveau des prix.

4. Les effets sur la balance du commerce et sur la balance des paiements internationaux

444. Les effets de l'endettement public sur ces deux balances sont tributaires du moyen de dépense du gouvernement et des sources de l'emprunt. En effet, dans le cas où le gouvernement dépenserait son prêt -provenant des sources intérieures ou extérieures- pour développer l'économie (en achetant des machines et des équipements aux pays étrangers) ou pour s'acquitter des dettes extérieures, il devra utiliser des monnaies étrangères. La balance commerciale et la balance des paiements en seraient donc affectées.

445. Dans le cas où le gouvernement emprunterait pour d'autres frais (par exemple : pour relever le capital de réserve international ou constituer le budget annuel du gouvernement), les effets sur la balance commerciale et sur la balance des paiements internationaux dépendraient des sources de l'emprunt. Si le gouvernement souscrivait un emprunt aux sources intérieures, il n'y aurait aucun effet sur la balance des paiements. S'il souscrivait un emprunt extérieur, la balance des paiements serait mieux équilibrée, durant l'année de l'emprunt, grâce à la circulation du capital mais, lors du remboursement des emprunts, ladite balance accuserait une baisse plus importante car le capital s'écoulerait à l'étranger. De plus, l'endettement public concernant la balance commerciale et la balance des paiements internationaux aurait une conséquence sur le niveau du capital de réserve qui, lui-même, aurait une influence sur la stabilité financière et monétaire du pays.

B. Les effets spécifiques de l'endettement public sur les disponibilités monétaires et les crédits d'emprunt

446. Dans cette partie, nous allons nous concentrer sur les effets de l'endettement public concernant les disponibilités monétaires et les crédits d'emprunt aux différentes sources. En effet, généralement, l'emprunt fait accroître le nombre de crédits personnels, contrairement aux contributions dépensées par l'Etat.

1. Les emprunts à la Banque centrale et au Trésor

447. L'emprunt, d'après ces deux sources, contribue à l'augmentation directe du nombre de billets en circulation dans le système économique. En effet, la Banque centrale peut se servir des valeurs du gouvernement comme capital de réserve, après l'émission de nouveaux billets, conformément à la Loi portant sur les monnaies B.E.2501 (1958). Les disponibilités monétaires s'élèvent alors dans le système économique. La quantité des marchandises et des services n'ayant pas changé, cela provoque une augmentation des prix.

448. Quand le gouvernement dépense cet emprunt, cette somme est à l'origine d'un développement des crédits. En effet, les banques d'affaires recevant davantage d'épargnes, s'en servent comme liquidité de réserve pour accorder des crédits à la population. C'est pourquoi, si la Banque centrale n'établit pas de politique financière pour réduire d'autres crédits dans le système banquier, la totalité des crédits s'accroît.

449. Par conséquent, nous venons de constater que l'emprunt du gouvernement aux 2 sources (citées en (1)) a des conséquences considérables sur les disponibilités monétaires. Que se passe-t-il pour l'emprunt aux autres sources ?

2. Les emprunts aux banques d'affaires

450. Les emprunts aux banques d'affaires augmentent les disponibilités monétaires parce que ces organismes peuvent accorder un prêt au gouvernement, tout en développant les crédits pour ne pas réduire l'investissement dans d'autres domaines.

3. Les emprunts aux institutions financières et aux particuliers

451. Les emprunts du gouvernement aux particuliers et aux institutions financières (une société du capital, une agence immobilière, une société d'assurance, une coopérative, un dépôt de prêteur sur gage et d'autres compagnies) ne provoque pas d'augmentation des disponibilités monétaires ; en effet, ces 2 types d'emprunt constituant un transfert du pouvoir d'achat des personnes privées au gouvernement, les prêteurs doivent diminuer leurs propres dépenses et investissements.

452. En conclusion, l'emprunt d'après les 3 sources sus-indiquées (à la Banque centrale et au Trésor, aux banques d'affaires et aux sociétés privées) a des effets sur les disponibilités monétaires, au niveau de l'élargissement des crédits et du prix des marchandises. L'emprunt à la Banque centrale et à la réserve du Trésor fait davantage augmenter les disponibilités monétaires que l'emprunt aux banques d'affaires ; quant à l'emprunt aux personnes privées, il ne favorise pas du tout l'augmentation des disponibilités monétaires. Donc, pour éviter l'inflation, les institutions financières ainsi que les particuliers sont considérés par le gouvernement comme les sources de l'emprunt les plus appropriées[238].

C. Les effets de l'endettement public à court terme ou à long terme

453. La plupart des économistes accepte que les effets des dettes publiques se répartissent selon les 2 types suivants : [239]

1. Les effets à court terme

454. Si le gouvernement accuse un déficit budgétaire dû à la réduction du revenu des taxations, les consommateurs auront leur pouvoir d'achat augmenté (*Disposable Income*), ce qui élèvera le taux de consommation totale, la demande des marchandises et des services, et au final le P.N.B. Cette analyse, sur les effets à court terme concernant le système économique, s'appuie sur le modèle Keynésien dans lequel les salaires et les prix sont fixes (*Sticky Wages and Prices*). Alors, la politique financière sur le déficit de la balance peut stimuler l'économie.

2. Les effets à long terme

455. Les natures de l'endettement peuvent se distinguer par les sources de l'emprunt. Les dettes publiques divisées en 2 catégories (dette intérieure / dette extérieure) seront à l'origine de 2 types d'endettement susceptibles de procurer des effets divers sur l'évolution du pays.

[238] Université Thammasat, « La crise de la dette publique extérieure en Thaïlande », *op.cit.*, p. 46-49.
[239] CHIRAMANEE Surachet, *op.cit.*, p.176-177.

a. les effets à long terme de l'endettement intérieur

456. Lorsque l'Etat contracte un emprunt auprès du public et des institutions financières intérieures, c'est un moyen d'accumuler un capital (Capital Accumulation). Celui-ci peut s'élever à condition que la société réduise le niveau de consommation des marchandises de luxe et achète des billets du Trésor et/ou des obligations d'Etat. Cela procure, dans ce cas, un bon résultat. Mais, l'endettement intérieur permet aussi à la population possédant des valeurs gouvernementales de transférer son argent aux banques d'affaires. Ce n'est alors qu'un changement au niveau de la possession des valeurs, mais pas un cumul de capitaux pour le gouvernement.

457. En outre, l'endettement public provoque le coût social (Social Cost) : même si le gouvernement peut dépenser davantage, il y aura une surcharge de dettes au moment de l'acquittement ultérieur. Plus le gouvernement fait un emprunt important, plus la charge d'acquittement des dettes augmente. Chaque fois que le budget de développement du pays sera réduit, le niveau de vie de la population régressera.

b. les effets à long terme de l'endettement extérieur

458. L'endettement public extérieur entraîne un déplacement des ressources, donc des conséquences sur l'économie du pays. En effet, cela consiste à trouver des capitaux car les recettes nationales ne sont pas suffisantes. Cependant, quand le gouvernement a dépensé son prêt, il doit encore rembourser le coût et les intérêts, y compris les frais relatifs à l'emprunt. Comme le secteur public fait partie des éléments importants du système économique, l'emprunt intérieur du gouvernement produit globalement des effets sur l'économie. On peut les distinguer en 2 catégories : les effets des dettes publiques extérieures sur l'économie générale et les effets spécifiques causés par les différentes sources d'emprunt.

Conclusion de la Première Partie

459. Suite à la rédaction de cette première partie, basée sur la dette publique en Thaïlande, nous pouvons conclure, concernant l'aspect historique de ladite dette, que son évolution n'est pas récente. En effet, la Thaïlande a eu recours à l'endettement public dès le XVIIIème siècle. A cette époque, la plus grande partie de la dette était due au financement des besoins en faveur du développement du pays, et en particulier à la construction des voies de chemin de fer à l'époque du Roi Rama V. Ensuite, la dette publique thaïlandaise s'est développée en masse d'après les motifs variés que nous avons énoncés... Après la répression économique de 1997, l'endettement public a sans cesse progressé afin de résoudre les problèmes économiques du pays. Aujourd'hui, les raisons pour lesquelles le gouvernement thaïlandais s'endette sont plus variées par rapport à l'ancien temps. Ainsi, la dette publique est utilisée non seulement pour équilibrer le budget ou pour financer des infrastructures comme auparavant, mais aussi pour d'autres raisons : la stimulation ou le développement du marché monétaire ou même la gestion de la dette publique elle-même ainsi que l'amélioration de la structure de la charge de la dette ou encore la contraction d'emprunts à la place des entreprises publiques ou des collectivités locales. On voit bien que la dette publique est devenue actuellement un instrument économique important pour l'Etat thaïlandais.

460. Pour l'aspect conceptuel, notre étude démontre que le champ de la dette publique est devenu vaste. Non seulement l'endettement public, en tant qu'instrument de la politique économique, fait théoriquement partie de la politique budgétaire, mais il est aussi pratiquement lié à la politique monétaire. Il existe donc une interaction entre la politique budgétaire et la politique monétaire en matière de dette publique.

461. En ce qui concerne les concepts de base de la dette publique, on voit bien l'évolution de la définition de ladite dette. La théorie économique classique s'est contentée, depuis Adams SMITH jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, d'une conception à l'ancienne des finances publiques, qui est hostile à l'endettement public. Cependant, une conception plus favorable à l'endettement public s'est développée, notamment avec la pensée keynésienne, après la première guerre mondiale. Au final, la théorie économique moderne remet en cause l'importance de la dette publique, car cette dernière et susceptible de provoquer la croissance économique du pays. Les deux dernières conceptions ont largement influencé la politique économique de la Thaïlande comme celle d'autres pays. Ainsi, la définition, la

composition et les objectifs de la dette publique se sont étendus. Plus spécifiquement pour le cas de la Thaïlande, pays en voie de développement, la structure de la dette publique est basée sur la dette extérieure et sur le titre à long terme.

462. En raison de l'augmentation considérable de la dette publique thaïlandaise (à partir de la crise économique de 1997), la gestion de cette dette a été prise en compte par le gouvernement. Plusieurs mesures autant économiques que juridiques ont été adoptées afin de cerner les effets indésirables de la dette publique, ce que nous allons étudier dans la seconde partie.

DEUXIEME PARTIE

Le régime juridique relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande

463. Comme nous l'avons vu précédemment, les dettes publiques de la Thaïlande étaient relativement faibles dans le passé. La plupart d'entre elles résultaient de l'endettement direct du gouvernement, et s'appelaient de ce fait : « les dettes du gouvernement ». Celles-ci engageaient les gouvernements successifs qui devaient les rembourser par la voie du budget national.

464. Ensuite, le gouvernement a joué un rôle, de plus en plus important, concernant le développement économique du pays. Par conséquent, des organismes et des entreprises publics ont décidé d'investir dans des projets fondamentaux. Ils ont alors emprunté de l'argent garanti ou non (garanti) par le gouvernement jusqu'à s'endetter crescendo : le montant de leurs dettes atteignant presque le niveau des dettes gouvernementales. Afin de cerner le domaine de responsabilité de l'Etat, ces dettes sont actuellement contractées dans un cadre juridique mis en place par le gouvernement. La garantie des dettes contractées par ces organismes est devenue une charge supplémentaire pour l'Etat. Autrement dit, si un gouvernement contracte trop de dettes (ses propres dettes ou les dettes garanties), celles-ci deviennent une lourde charge pour le Trésor de l'Etat, ce qui implique évidemment une charge pour les contribuables.

465. Par conséquent, la maîtrise de la dette publique est devenue un enjeu déterminant pour la Thaïlande, car elle conditionne une certaine flexibilité de l'exécutif et de l'administratif pour assurer la continuité des activités économiques du pays. Afin de réaliser cet objectif, le régime juridique est considéré comme l'un des moyens pour cerner la dette publique grâce à deux fondements importants. L'un concerne : « Le cadre juridique et budgétaire relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande » (Titre I). Il s'agit des voies législatives et réglementaires qui, à la fois, autorisent le gouvernement et ses organes étatiques à s'endetter et encadrent l'endettement public avec une bonne discipline financière et budgétaire, assurant ainsi la stabilité économique du pays. Ladite discipline reste encore, pour la Thaïlande, un principe abstrait et sans contrainte auquel le gouvernement tente de plus en plus à échapper. Ainsi, le gouvernement peut s'endetter, en dehors de ce cadre juridique et de la bonne discipline financière et budgétaire, grâce au recours à l'Ordonnance pouvant être utilisée par l'exécutif, pour une simple et bonne raison : la stabilité économique du pays.

466. Le second fondement concerne plutôt l'approche économique, c'est-à-dire : « Les mesures permettant la gestion de la dette publique en Thaïlande » (Titre II). Ces mesures économiques et financières, menées pour gérer la dette publique thaïlandaise, se sont progressivement accrues, suite à la crise financière de 1997 et à la nécessité d'une intervention économique étatique. Lesdites mesures ont été prévues dans la Loi (de 2005) relative à la gestion de la dette publique, loi qui constitue le cadre juridique principal permettant au gouvernement de gérer ladite dette. Toutefois, il reste encore, dans ce cadre, quelques points à développer pour instaurer une gestion plus efficace et plus consolidée des dettes publiques thaïlandaises.

TITRE I

Le cadre juridique et budgétaire relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande

467. La dette publique est une vaste notion qui concerne plusieurs domaines. Les déficits étant l'une des raisons de l'endettement public, cela montre bien que la dette publique est liée au contexte budgétaire (Chapitre I). Il s'agit donc de déterminer, d'une part, un cadre juridique se traduisant par des lois pour autoriser la contraction de la dette publique et, d'autre part, un cadre administratif définissant des règlements pour exécuter le budget de l'Etat.

468. En dehors du contexte budgétaire, qui est à l'origine de l'endettement public et de l'encadrement de la dette publique, ladite dette est liée au principe moderne de « bonne gestion financière ». La conception de bonne gouvernance ou *« good gouvernance »* est largement fondée sur la gestion publique dans les pays développés comme la France et dans certains pays en développement, notamment en Thaïlande.[240]

469. Ainsi, en Thaïlande, la réforme de l'Etat (2001) et la réforme budgétaire (2003) ont été largement influencées par cette conception. Cela s'explique par le souci de la performance relative à l'utilisation de l'argent public dont la dette publique fait partie. Le professeur Gilbert ORSONI nous donne la raison pour laquelle une bonne gestion financière est primordiale dans le système financier et budgétaire d'un pays. D'après lui, « Afin d'équilibrer les nombreuses activités que l'Etat doit assurer et la diminution des dépenses publiques, la doctrine actuelle des finances publiques s'est fondée sur la notion de bonne gestion financière »[241] qui implique également la gestion de la dette publique de plus en plus primordiale, tant en France qu'en Thaïlande.

470. En effet, la Loi (de 2005) relative à la gestion de la dette publique (Chapitre II) constitue le cadre juridique thaïlandais fondé sur cette notion. Elle se compose à la fois des prévisions autorisant la contraction de la dette publique et des prévisions permettant au gouvernement de gérer ses dettes. Cette loi sera l'objet principal de notre prochaine étude.

[240] **KAEWLA-IAD Supreeya**, « La réforme du budget de l'Etat : Etude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais », Toulouse, Presse de L'université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.105.
[241] **ORSONI Gilbert,** « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle», *La Revue du trésor*, n°8-9, 2006, p.590.

Chapitre I

Le contexte budgétaire de la dette publique

471. Les relations entre le budget de l'Etat et la dette publique se présentent sous deux aspects distincts :

a) l'aspect juridique

- lié, d'une part, à la loi de finances votée pour le financement qui encadre, chaque année, le montant de l'endettement public et fixe le montant du remboursement des dettes publiques existantes ;
- lié, d'autre part, aux différentes normes juridiques opérant cet encadrement avec la Constitution de 2007, la Loi (de 1959) relative à la procédure budgétaire (principale loi financière) qui prévoit le contenu du budget de l'Etat, les conditions de l'endettement ainsi que les principes budgétaires concernant la dette publique.

Tous ces encadrements juridiques opèrent donc « Le traitement de la dette publique dans le budget de l'Etat » (Section I).

b) l'aspect économique

- lié, d'une part, à la bonne discipline financière et budgétaire ;
- lié, d'autre part, à la notion de bonne gestion financière modernisant la gestion de la dette publique.

Tout en étant moins contraignants, ces derniers aspects soulèvent la question de la forte progression de la dette et de la charge d'intérêt qui en résulte ; cette question, non seulement d'actualité, fait aussi émerger le souci du financement pour le remboursement de la dette publique. Ce phénomène s'explique par l'engagement d'une dette publique sans le respect d'une bonne discipline financière et budgétaire, à l'origine d'une contrainte majeure pesant de plus en plus sur le Trésor public thaïlandais (Section II).

Section I

Le traitement de la dette publique dans le budget de l'Etat

472. Comme nous l'avons déjà évoqué, la dette et le budget de l'Etat sont considérés par le gouvernement comme des instruments économiques liés l'un à l'autre. Afin de démontrer la liaison entre la dette publique et le budget de l'Etat, il est nécessaire d'étudier, dans un premier temps, les principes budgétaires concernés, tant traditionnels que modernes, permettant à l'Etat thaïlandais d'avoir recours à la dette publique (§I). Ensuite, nous présenterons les cadres économiques et juridiques l'autorisant à la contraction de ladite dette (§II).

§I. Les principes budgétaires traditionnels et modernes

473. En Thaïlande comme en France, les conditions (de la présentation, de l'autorisation, de l'exécution et du contrôle du budget de l'Etat) sont encadrées par de grands principes : l'annualité budgétaire, l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, la spécialité des crédits et l'équilibre budgétaire. Ces principes, considérés comme des principes budgétaires traditionnels, figurent aujourd'hui dans la Loi (de 2005) relative à la procédure budgétaire, seul texte qui encadre la procédure budgétaire en Thaïlande. La France, quant à elle, dispose d'un nouveau principe avec la loi organique -du 1er août 2001- relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit du principe de sincérité budgétaire qui traduit, à la fois, la décision du Conseil constitutionnel et la notion de bonne gouvernance financière, en prônant la transparence et la performance de l'utilisation des fonds publics.

474. Ces principes budgétaires ne déterminent pas seulement la forme du budget. Autrement dit, ils sont la condition même de sa compréhension par la représentation nationale, au moment du vote des projets de lois de finances, c'est-à-dire du caractère éclairé de l'autorisation donnée par le parlement à la perception des recettes de l'Etat et à l'engagement de la dépense. Ils garantissent aussi son contrôle.[242]

[242] WALINE Charles, DESROUSSEAUX Pascal, GODERFROY Stanislas, Le Budget de l'Etat, Paris, La Documentation française, 2012, p.21.

475. Parmi les 5 principes budgétaires traditionnels, nous nous concentrerons sur le principe d'équilibre (A) qui conditionne le traitement de la dette publique dans le budget de l'Etat. Selon la doctrine du libéralisme, le principe d'équilibre budgétaire doit être strictement appliqué afin de limiter les déficits publics pour, finalement, éviter le recours à la contraction de la dette publique budgétaire. Toutefois, ce principe traditionnel a perdu son importance face à la théorie keynésienne qui a augmenté le poids de la dette publique dans de nombreux Etats. Cela a introduit une nouvelle conception des finances publiques plus moderne : une bonne gestion financière permettant un déséquilibre budgétaire, tout en appliquant des mesures de gestion de la dette publique (B).

A. Un principe traditionnel : le principe d'équilibre budgétaire

476. Durant la période classique, pendant laquelle le libéralisme est la théorie économique dominante, la neutralité des finances publiques signifie d'une part la neutralité des ressources et des dépenses du budget, d'autre part la nécessité d'un équilibre entre elles.[243]

477. Selon M. Vincent DUSSART : « La neutralité économique des ressources se traduit par la neutralité de l'impôt d'une part, le recours exceptionnel à l'emprunt (en raison de ses conséquences jugées négatives) d'autre part »[244]. Autrement dit, l'impôt ne doit pas influencer le comportement des contribuables ou des opérateurs économiques pour consommer, investir ou épargner. Cependant, dans le cas où la perception de l'impôt est insuffisante pour couvrir les dépenses publiques, l'Etat peut -à titre exceptionnel- avoir recours à l'emprunt pour compléter les recettes manquantes.

478. Ce même auteur explique également que « la neutralité des dépenses signifie, d'une part, la non-intervention de l'Etat dans l'économie, d'autre part, la croissance limitée des dépenses publiques »[245]. Autrement dit, l'Etat doit se contenter de maintenir un cadre de libre concurrence pour l'activité des personnes privées ; ses propres dépenses doivent être utilisées -uniquement- pour assurer les fonctions régaliennes

[243] DUSSART Vincent, Finances Publiques, Paris, Paradigme, 2011, p. 7.
[244] Id.
[245] Id., p.8.

concernant : la défense, la police, la justice et la diplomatie. L'Etat ne peut donc pas intervenir dans le système économique et cela engendre une croissance limitée des dépenses publiques.

479. Si la doctrine du libéralisme implique un équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses publiques, on aboutit à défaut, soit à un déficit budgétaire qui suppose le recours à l'emprunt, soit à un excédent qui a pour conséquence d'amputer les capacités des opérateurs économiques privés[246], c'est-à-dire à épargner ou à consommer.

480. En France, la notion d'équilibre est davantage économique que budgétaire. La révision constitutionnelle de 2008 s'appuie sur l'article 34 de la Constitution de 1958: *« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »*

481. L'inscription -dans la Constitution- d'un objectif d'équilibre des comptes permet donc, en théorie, au Conseil constitutionnel de censurer les projets de loi des finances votés en déséquilibre. Mais, le Conseil constitutionnel a toujours observé, dans sa jurisprudence, une conception souple de la notion d'équilibre. En effet, l'équilibre est apprécié au regard des intérêts économiques, et pas seulement en fonction d'une stricte égalité, inscrite dans le budget, entre les ressources et les charges. La première partie de la loi de finances définit l'équilibre économique et financier pour une année. L'article d'équilibre, qui évalue les recettes et plafonne les charges, arrête les conditions générales de cet équilibre. Seule contrainte pour le gouvernement : si en cours d'année, les grandes lignes de l'équilibre économique et financier (définies par la loi de finances) sont modifiées par un événement imprévu (une crise économique par exemple), on doit alors obligatoirement mettre en œuvre une Loi de finances rectificative (LFR)[247].

482. Ce principe, dans l'article 1er de l'Ordonnance du 2 janvier 1959, précisait : « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et*

[246] Id.
[247] CAMDESSUS Michel, « Le principe d'équilibre budgétaire », Le Politiste, 9 avril 2011, publié sur le site http://www.le-politiste.com/2011/04/le-principe-dequilibre-budgetaire.html (dernier consulté le 9 mai 2013).

des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. »

483. L'article 1er de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances -conserve la notion d'équilibre, mais avec une dimension normative affaiblie : *« Les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. »*

484. Selon M. Gilbert ORSONI : « On pourrait noter qu'il y a bien là, une première référence, dans un texte relatif au budget de l'Etat, à l'équilibre budgétaire. Il convient cependant d'éviter toute interprétation hâtive. Les termes utilisés n'ont pas pour signification une obligation d'équilibre strict. On doit davantage entendre l'expression comme est entendue celle « d'article d'équilibre » qualifiant le dernier article de la première partie du projet de lois de finances. Autrement dit référence à un solde plus qu'à une obligation que celui-ci apparaisse équilibré. »[248]

485. Pour M. Michel CAMDESSUS : « Il faut entendre par cette notion d'équilibre, l'idée que l'incertitude doit être réduite, concernant l'évolution des dépenses. Avec la LOLF, l'équilibre budgétaire inclut les fonds de secours et les plafonds d'emplois autorisés. Les recettes budgétaires et les prélèvements sur recettes doivent faire l'objet d'une évaluation sincère de l'Etat A. En outre, les dépenses et les autorisations d'emplois doivent être plafonnées. Cette notion d'équilibre ne comporte donc pas de mesures contraignantes sur l'équilibre réel (contrairement à ce qui prévaut pour les collectivités locales) des finances de l'Etat, mais un simple encadrement des déficits susceptibles de survenir en cours d'année.»[249]

486. On peut constater que le principe d'équilibre budgétaire -en France- n'est pas contraignant comme un principe d'annualité ou d'universalité, car il est très rarement respecté. Ainsi, la situation de leurs finances publiques actuelles montre bien la faiblesse de ce principe. Cependant, le principe d'équilibre budgétaire tend à prendre une place de plus en plus importante, du fait de la construction européenne et de la mise en place de l'euro.

[248] ORSONI Gilbert, Science et Législation financières : Budgets Publics et lois de finances, Paris, Economica, 2005, p.300.
[249] CAMDESSUS Michel, *op.cit*.

487. En l'absence de gouvernement économique capable de mener une politique budgétaire coordonnée, la lutte contre les déficits publics reste un objectif rationnel, au sens où toute tentative de relance budgétaire non coordonnée est condamnée à priori à l'échec. Aujourd'hui, on constate des tentatives pour accroître la valeur juridique du principe d'équilibre. [250]

488. Il convient de parler ici du Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par les chefs d'Etat et de gouvernement des 25 Etats membres de l'Union européenne (sauf le Royaume-Uni et la République tchèque) et qui est entré en vigueur -le 1er janvier 2013. Selon l'article 1 de ce traité, l'objectif principal est de « *renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant des règles destinées à favoriser la disciplines financières au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale* ».

489. Sa perspective est le renforcement des règles d'or que des Etats signataires se sont engagés à respecter. En effet, le principe de l'équilibre budgétaire suppose que le déficit structurel ne doit pas être supérieur à 0,5 % du PIB. La "règle d'or"[251] est inscrite -de préférence- dans la constitution de chaque pays signataire, sans caractère obligatoire. Elle doit prendre effet dans le droit national, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité. Le 11 octobre 2012, la France a adopté le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

490. Par ailleurs, la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne, si elle n'a pas requis une modification de la Constitution, elle a engendré la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce texte a permis de moderniser la gestion des finances publiques, par la mise en œuvre d'un objectif de moyen terme pour l'ensemble des administrations publiques qui sera désormais fixé dans la loi de

[250] Ibid.
[251] La "règle d'or budgétaire" désigne un ensemble de conditions susceptible de conduire au respect de l'équilibre du budget annuel d'un Etat ou d'une Collectivité publique.

programmation des finances publiques. Une trajectoire pluriannuelle sera définie pour l'ensemble de la période couverte, d'une durée minimale de trois années civiles. Chaque année, l'examen des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale permettra de vérifier le respect de cette trajectoire. En cas d'écart avec la trajectoire fixée, un mécanisme de correction sera mis en place. Le Haut conseil des finances publiques (un nouvel organisme indépendant présidé par le Président de la Cour des comptes) sera chargé d'alerter publiquement le Parlement et le Gouvernement sur la nécessité de mettre en œuvre ce mécanisme de correction, en tenant compte d'éventuelles circonstances exceptionnelles.

En ce qui concerne la Thaïlande, le principe d'équilibre budgétaire figure dans la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

491. Selon l'article 9 : « Pour la proposition de budget, lorsque le montant des recettes (rentrées) estimé est inférieur au budget des dépenses établi, les moyens pour gagner de l'argent, en vue de compenser une partie du déficit, doivent être communiqués au Parlement. Au cas où le montant des recettes serait supérieur, c'est la part excédentaire, gérée en fonction de l'utilisée, qui sera communiquée. »

Toujours selon cet article, le budget (approuvé par le Parlement) est obligatoirement lié à la contraction de la dette publique. Ainsi, pour l'établissement du budget et la contraction de la dette publique, il est nécessaire d'obéir aux critères suivants du principe d'équilibre budgétaire :

- Un budget équilibré doit présenter un équilibre entre les recettes et les dépenses. Il est utilisé lorsque la situation économique est stable, et que la demande relative aux marchandises et aux services est équivalente à l'offre. S'il est important que la situation financière soit bonne, le taux de la croissance économique doit être, à la fois, stable et durable.
- Un budget en excédent présente un budget créditeur, c'est-à-dire avec des recettes plus importantes que les dépenses. Cette méthode s'applique en cas d'inflation, et lorsque la demande relative aux marchandises et aux services est supérieure à l'offre. En conséquence, le gouvernement utilise, pour les finances, le moyen correspondant à la taxation.

- Le déficit budgétaire est établi lorsque le budget de l'État présente un déficit : les recettes du gouvernement sont inférieures à ses dépenses. Cela fait circuler beaucoup d'argent dans le système économique, incite à la production de marchandises et de services, et à l'embauche de main d'œuvre. Ce déficit budgétaire voit le jour, s'installe, prend place lors d'une dépression, lorsque l'argent se fait rare et que l'embauche a besoin d'être stimulée.

492. On peut observer que le budget établi par le gouvernement est, en général, équilibré car ses recettes sont souvent égales aux dépenses. Parfois, ses dépenses sont inférieures à ses recettes, et le budget est alors en excédent. Dans le cas où ses recettes seraient inférieures à ses dépenses, c'est le déficit budgétaire ; le gouvernement doit, de ce fait, gagner de l'argent pour compenser une partie du déficit en contractant la dette publique.

493. Cela lui permet de s'endetter au lieu de subir une inflation. Pour établir son budget, le gouvernement doit obéir aux principes de procédure budgétaire. C'est la raison pour laquelle les principes sur le budget équilibré et la contraction de la dette publique -en cas de déficit budgétaire- sont rendus à l'article 9 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) comme suite :

Article 9 bis : « Lorsqu'est appliquée la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou la Loi sur les dépenses supplémentaires ou que le budget des dépenses de l'exercice écoulé est utilisé à l'avance conformément à l'article 16, le ministère des Finances a la possibilité d'emprunter de l'argent dans le cas où les dépenses seraient supérieures aux recettes. Pourtant, selon cet article, les emprunts annuels ne doivent pas excéder

(1) 20% du montant du budget annuel des dépenses et du montant du budget des dépenses supplémentaires ou du montant du budget des dépenses de l'exercice écoulé selon le cas ;

(2) 80% du budget établi pour rembourser les emprunts.

L'emprunt mentionné à l'alinéa (1) existe grâce à l'émission de billets du Trésor, d'obligations et d'autres instruments, et par la contraction d'un contrat de prêt.

En ce qui concerne l'émission des billets du Trésor, celle-ci doit être conforme à la Loi portant sur les billets du Trésor ; quant à l'émission des obligations et des autres instruments ou la contraction du contrat de prêt, elles doivent être d'abord approuvées par le Conseil des ministres.

Pour l'émission des obligations ou des autres instruments, le ministère des Finances doit communiquer le montant qui sera emprunté, le taux des intérêts, la période d'emprunt, les conditions d'emprunt et les moyens relatifs à l'émission des divers instruments. En cas de contraction d'un contrat de prêt, il doit indiquer : le montant emprunté, l'emprunteur, le taux des intérêts, la période d'emprunt, et toutes autres clauses de ce contrat.

L'annonce du ministère des Finances, rendue à l'alinéa (4), sera publiée dans le Journal Officiel. »

494. On peut remarquer que l'article 9 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) ne présente pas l'un des objectifs de la dette publique : le financement des dépenses à titre provisoire. Pourtant, lorsque la perception des recettes publiques de l'Etat est inférieure aux dépenses publiques, le gouvernement est, selon la loi, obligé de créer un emprunt -à titre provisoire- afin d'équilibrer le budget. Signalons aussi que le montant de l'argent obtenu par la contraction de la dette publique pour un budget équilibré doit obligatoirement être versé au compte du Trésor public, à la différence de la contraction de la dette pour d'autres objectifs (le développement économique et social du pays ou la restructuration de la dette publique…) qui autorise le gouvernement à utiliser l'argent sans versement préalable au compte du Trésor public.

495. Après l'adoption du budget de l'Etat par le gouvernement, l'exécutif (le ministère des Finances) peut utiliser le montant fixé par la loi de finances de l'année. En gérant ce budget, l'exécutif doit obéir aux lois ou aux règlements dont le Législatif (le Parlement) détermine les conditions, concernant la collection des recettes ou le paiement des dépenses selon les principes budgétaires[252]. Ce dernier contrôle aussi l'utilisation dudit budget ainsi que la contraction de la dette publique, afin de s'assurer que le gouvernement

[252] SRICHOMNGAM Chavalit, **« Les limitations relatives à la loi sur le budget gouvernemental contrôlé par le Parlement »**, (programmes d'études pour le Master en droit, Faculté de droit, Université Chulalongkorn pour l'année universitaire 1998), p. 11.

utilise, correctement et conformément à l'esprit des lois, l'argent de l'Etat. En outre, le Parlement vérifie, non seulement la légalité et la régularité du paiement des fonds publics, mais il prend aussi le contrôle sur la contraction de la dette publique.

496. Ainsi, les méthodes utilisées par le Parlement pour contrôler et surveiller la contraction de la dette publique sont :

(1) Le contrôle lié à la politique budgétaire et financière

497. La gestion de l'administration publique -dans le domaine politique- est contrôlée par le Parlement, en vue d'équilibrer les pouvoirs du corps législatif et du corps exécutif. Généralement, les moyens prévus par la Constitution de la Thaïlande de 2007 (et appliqués par le Parlement) sont les suivants :

- poser des questions et organiser un débat sur les politiques rendues par le Conseil des ministres ;
- proposer une motion et demander un débat général ;
- utiliser les moyens d'une commission ;
- donner des avis sur les missions importantes.

(2) Le contrôle lié aux lois de finances

498. Le Parlement est chargé de contrôler l'opération financière en promulguant les lois, en déterminant les moyens financiers nécessaires et la contraction de la dette publique. Quant au gouvernement, il peut utiliser ces moyens pour mener ses activités, à condition de respecter les lois.

Pour le paiement du budget et la contraction de dette publique qui incombent au corps exécutif, les limitations juridiques sont les suivantes[253] :

- la limitation du montant du budget ;
- la limitation des objectifs ;
- la limitation de la période de dépenses.

[253] NITITANPRAPAS Issara, **moyens financiers avec de l'argent utilisé par le gouvernement dans la situation urgente**, (Bagnkok : Collège national de la défense de la Thaïlande, 1985-1986), p. 24-31.

499. Conclusion : les articles 9 et 9 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) exigent que l'Etat respecte le principe d'équilibre budgétaire, mais ils permettent également le recours à la dette publique, lorsque le budget de l'Etat n'est pas équilibré. Cela démontre bien que la valeur du principe d'équilibre est mise en question. De plus, le courant keynésien de la théorie économique a favorisé l'apparition de nouvelles lois permettant à l'Etat d'engager la dette publique pour d'autres objectifs comme le financement en faveur du développement économique et social ou de la restructuration de la dette publique… La question de l'équilibre est devenue un enjeu politique sensible en Thaïlande et pour la plupart des pays dans le monde qui cherchent un compromis entre la nécessité financière de l'Etat et le contrôle sur le poids de la dette publique.

B. Le principe moderne : l'admission du déséquilibre budgétaire et la nouvelle gestion de la dette publique

500. A l'inverse du principe budgétaire traditionnel, le principe moderne se traduit, d'une part, par l'admission du déséquilibre budgétaire (1) et, d'autre part, par la gestion de la dette publique (2).

1. L'admission du déséquilibre budgétaire

501. La méthode traditionnelle passe à la méthode moderne dans la période de l'entre-deux-guerres. Ce passage traduit le changement à partir du système libéral au système interventionniste dans lequel l'exécutif prend une part importance en matière financière et budgétaire, plaçant ainsi la gestion publique au cœur des finances publiques. Comme M. Vincent DUSSART l'indique : « La période des finances publiques modernes s'étend de l'entre-deux-guerres à nos jours. » Elle traduit un renversement de la situation tant au plan politique qu'économique. D'un point de vue idéologique, la doctrine libérale pure cède, sous la pression des faits, la place aux idées interventionnistes. »[254]

502. Dans la période moderne où l'on a besoin de flexibilité et de gestion dans la matière financière et budgétaire, l'exécutif prend une part primordiale en intervenant en la matière. Les grands principes budgétaires sont : l'annualité, l'unité, l'universalité et

[254] DUSSART Vincent, Finances Publiques, Paris, Paradigme, 2011, p. 9.

l'équilibre budgétaires ainsi que la spécialité des crédits. Visant à contrôler le pouvoir exécutif, ceux-ci deviennent de plus en plus souples par de nombreuses exceptions. En ce qui concerne le principe d'équilibre budgétaire moderne, celui-ci a été admis par des économistes et même des juristes comme un moyen d'intervention économique de l'Etat.

503. En effet, selon la conception moderne, les dépenses publiques peuvent orienter le comportement des opérateurs économiques et, elles ont également un impact sur l'économie. D'une part, leur volume influe sur le secteur privé ; on peut citer comme exemple les commandes de l'Etat passées notamment avec les entreprises du secteur de la défense. D'autre part, grâce à l'effet multiplicateur mis en relief par Keynes, une dépenses d'investissement aura des retombées économiques diverses comme l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages, la capacité des entreprises privées à produire...[255] Sans doute, cette idée entraîne-t-elle une augmentation du montant des dépenses publiques, mais ces dépense seront à l'origine d'une relance de l'économie.

504. Le principe classique d'équilibre budgétaire, présenté par la théorie libérale, et qui implique un équilibre entre les recettes et les dépenses publiques, n'a pas toujours été appliqué en pratique. Ainsi, selon la théorie keynésienne, l'équilibre de l'ensemble de l'économie doit être envisagé plus tôt que l'équilibre budgétaire car, « On admet que ce dernier puisse être en déficit, s'il a pour objet et/ou pour effet d'aboutir à un équilibre globale de l'économie. Le déficit peut être systématique : il perdure tant que l'équilibre général de l'économie n'est pas atteint. Il peut aussi être cyclique quand il vise un équilibre à réaliser sur un cycle d'années plus ou moins long. » [256] explique M. Vincent DUSSART.

505. Cette nouvelle conception est également confirmée par M. Gilbert ORSONI lorsque celui-ci déclare : « Il ne s'agit plus de prendre l'équilibre budgétaire comme mesure d'une politique, mais de l'insérer dans une recherche d'un équilibre économique plus général. La vision de l'équilibre n'est plus arithmétique, elle devient macro-économique. Ce que l'on avait vu affirmer par les théories de source keynésienne du *budget cyclique* où les excédents des périodes prospères pouvaient à la fois limiter inflation et surchauffe de

[255] *Ibid*, p.23.
[256] Id., p.24.

l'économie et permettre constitution de fonds de réserve susceptibles d'aider ensuite à la relance de l'activité dans une phase de récession. » [257]

506. Cette nouvelle conception se traduit dans le système budgétaire et juridique thaïlandais ce qui entraîne une extension du champ de contraction de la dette publique. Comme on l'a vu précédemment, l'article 9 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) autorise le gouvernement à avoir recours à l'emprunt avec un seul objectif : le financement des dépenses à titre provisoire. Autrement dit, lorsque la perception des recettes de l'Etat est inférieure aux dépenses publiques, le gouvernement est, selon la loi, obligé de créer un emprunt à titre provisoire, afin d'équilibrer le budget. Ainsi, la rupture de la théorie classique a été faite par l'élaboration de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), notamment, par son article 20 prévoyant que « *Le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent selon un des objectifs suivants :*

(1) le remboursement du déficit budgétaire ou des dépenses supérieures aux recettes,

(2) le développement économique et social,

(3) la restructuration des modalités de la dette publique,

(4) l'autorisation d'emprunts provenant d'une autre agence,

(5) le développement d'un marché intérieur des instruments de la dette.

En ce qui concerne l'emprunt en monnaies thaïlandaise ou étrangère (conformément aux dispositions des cas (2) et (5)), celles-ci peuvent être utilisées d'après les objectifs relatifs à l'emprunt ou l'approbation du Conseil des ministres, sans être versées au Trésor, selon la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur les réserves de trésoreries. »

507. Cette nouvelle provision permet au gouvernement thaïlandais de s'engager dans divers objectifs, notamment la contraction de la dette publique pour développer l'économie et la société, et pour gérer les dettes existantes. Cela montre bien l'influence du principe moderne qui admet l'équilibre budgétaire.

[257] ORSONI Gilbert, Science et Législation financières : Budget Publics et lois de finances, Paris, Economica, 2005, p.293.

2. La gestion de la dette publique

508. A cause de l'importance du déficit accumulé par l'Etat, la maîtrise de la dépense publique est devenue une préoccupation de tous les Etats. Par le fait que l'Etat ne peut dissocier totalement la légitimité de son intervention de l'efficacité de ses actions publiques, le souci de la performance s'impose.[258] La culture de la performance a introduit progressivement une nouvelle gestion publique dans laquelle se retrouvent gestion financière et gestion budgétaire publiques.

509. Depuis ces dernières années, les principes, les instruments et les pratiques relatives à l'organisation et à la gestion des finances publiques font l'objet, dans la plupart des pays occidentaux, de profondes mutations. La notion de « nouvelle gestion publique » ou *New Public Management* appariât. La réforme budgétaire de plusieurs pays illustre bien ces évolutions. Ainsi, en France, ce phénomène s'est traduit par la mise en place de la Loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances, en vue d'une réforme du système budgétaire de l'Etat. En Thaïlande, la réforme budgétaire est fixée par l'application d'une budgétisation « à la thaïlandaise » qui est axée sur la performance stratégique ou *Strategic Performance Based Budgeting*.

510. La nouvelle conception de la gestion financière et budgétaire ne se traduite pas seulement par la réforme du système budgétaire, mais elle implique également la mise en place d'une gestion de la dette publique dans ces pays. La politique budgétaire thaïlandaise se concentre de plus en plus sur l'utilisation de la dette publique comme moyen de développement économique et social du pays, alors que le cadre juridique ne disposait pas de mesures autorisant une gestion efficace de la dette publique. Force est de constater que la culture de la performance n'est pas encore pleinement introduite dans le droit budgétaire thaïlandais.

511. Le recherche de Mme Supreeya KAEWLA-IAD le confirme ainsi : « A l'instar de la France, la nécessité de la réforme budgétaire en Thaïlande s'explique entre autres par

[258] KAEWLA-IAD Supreeya, « La reforme du budget de l'Etat : étude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais », Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011, p.18.

l'ancienneté des textes financiers applicables, la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire étant le texte budgétaire principal du pays avec la Loi de 1948 relative au Trésor public. Le droit budgétaire thaïlandais est trop concentré sur la détermination des moyens et des procédures. Il ne permet pas réellement de les mettre en relation avec les finalités et les performances des actions publiques. Le régime financier public en Thaïlande est donc figé dans un cadre juridique qui tarde à évoluer et qui ne correspond plus aux nécessités économiques et financières qui, elles, ne cessent pas d'évoluer… »[259]

512. Comme les anciens textes budgétaires, à savoir la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et la Loi de 1948 relative au Trésor public, ne permettaient pas au gouvernement de gérer sa dette, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a été promulguée, afin de résoudre le manquement des mesures juridiques concernant la gestion de la dette publique. Cette loi permet au gouvernement de contracter un prêt, selon plusieurs objectifs, en émettant des instruments financiers et budgétaires pour que les dettes publiques soient efficacement gérées. Plusieurs provisions portant sur des mesures tant juridiques que financières ont été élaborées pour gérer la dette publique. Ainsi, l'article 4 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) donne la définition correspondant à « la gestion de la dette publique » ; il s'agit d'utiliser : l'emprunt, la garantie, l'acquittement, la restructuration ou d'autres moyens.... C'est une définition plutôt vaste car elle couvre toutes les opérations concernant la dette publique.

513. Par ailleurs, cette loi donne au ministère des Finances la capacité de restructurer la dette publique. Ainsi son article 14 prévoit que « *Autorisé à restructurer la dette publique, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent à un nouveau créancier pour rembourser la dette préexistante, restructurer ou acquitter celle-ci avant sa date d'échéance, proroger ou raccourcir les délais de paiement, renouveler, racheter ou reprendre des instruments de la dette émis par le gouvernement ou exécuter d'autres activités bancaires permettant de restructurer la dette publique, comme prévu par les règlements ministériels.* » et son article 15 ajoute que « *Au profit de la restructuration de la dette publique, le ministère des Finances peut acquitter une dette à la*

[259] Ibid., p.19.

place de l'entreprise ou de l'institution financière publiques. Lorsque le présent ministère intervient, lesdites organisations restent responsables du montant de la dette acquittée, y compris des autres dépenses provenant d'une telle opération. » La restructuration de la dette publique du ministère des Finances est considérée comme l'un des moyens de gérer la dette publique. Ces provisions encouragent également le gouvernement à utiliser les instruments financiers pour diminuer les risques.

514. On peut constater que la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) est le fruit de la mise en place d'une bonne gestion financière et budgétaire en Thaïlande. Cette conception plus moderne de « bonne gestion financière » répond bien à la réduction du déficit et de la crise économique causée par un déséquilibre budgétaire, grâce à l'application de nouvelles mesures de gestion relatives à la dette publique.

515. Or, si une nouvelle gestion financière et budgétaire est bien introduite en Thaïlande, ce n'est pas le cas pour la bonne discipline financière et budgétaire, ce qui dénote une situation inquiétante au niveau de l'argumentation de la dette publique hors budget comme nous allons le voir prochainement.

§II. Les cadres juridiques autorisant la contraction de la dette publique et le paiement des fonds publics

516. La dette publique, contractée par le gouvernement, est, pour ce dernier, un moyen d'obtenir de l'argent. Cependant, que ce soit pour contracter ses propres dettes ou pour garantir celles d'une entreprise publique, le ministère des Finances -au nom du gouvernement- doit opérer dans un cadre juridique. En effet, le traitement de la dette dans le budget de l'Etat concerne les cadres juridiques à deux niveaux : la première traite de la contraction de la dette publique (A), et le second, après obtention de l'argent, traite du paiement des fonds publics (B).

A. Les cadres juridiques autorisant la contraction de la dette publique

517. Le règlement actuel concernant la contraction de la dette publique dépend de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Avant cette loi unique,

les règlements permettant au gouvernement de contracter une dette publique étaient divers et dispersés.

Ainsi, ces règlements anciens comprenaient les sept lois et les deux ordonnances qui suivent :

1) la Loi portant sur les bons de Trésor B.E. 2487 (1944),
2) la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (1967), le communiqué officiel du Révolutionnaire n°110 daté du 31 mars 1962, Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances (n° 2) B.E. 2510 (1967), le communiqué officiel du Révolutionnaire n°17 daté du 8 novembre 1977,
3) la Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976),
4) la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976),
5) la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un gouvernement étranger pour acheter des armements B.E. 2524 (1981),
6) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer des emprunts extérieurs B.E. 2528 (1978),
7) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998).

En appliquant ces divers lois et règlements, les objectifs de la contraction de la dette publique étaient très variés et nombreux. De plus, le plafond et le contrôle de l'engagement de la dette publique étaient différents dans chaque loi.

518. Pour cette raison, l'article 3 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a aboli ces règlements anciens et ladite loi est devenue le règlement principal autorisant la contraction de la dette publique en Thaïlande (2). Toutefois, dans le cadre juridique thaïlandais, ce n'est pas la seule loi qui permet au gouvernement d'avoir recours à la dette publique. En dehors de la loi de 2005, les règlements juridiques actuels (sur la contraction de la dette publique) se caractérisent d'après d'autres lois : la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) (1) et des lois « spécifiques » qui sont promulguées dans des cas spéciaux (3). Ces trois types de lois déterminent les règlements sur l'emprunt, sur la garantie et sur la gestion de la dette publique, règlements que nous allons présenter chronologiquement.

1. Les règlements prévus pour la gestion de la dette publique selon la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)

(a) Règlements concernant l'emprunt

519. Selon la présente loi, il y a une seule cause ou un seul objectif à l'origine de l'emprunt envisagé par le gouvernement : l'emprunt pour le remboursement du déficit budgétaire. Conformément à l'article 9 bis, cet emprunt entre en vigueur :

1) dans le cadre de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou de la Loi concernant le budget des dépenses supplémentaires ou dans le cas d'une avance après utilisation du budget annuel des dépenses de l'exercice écoulé ;
2) en cas de dépenses supérieures aux recettes.

520. Dans tous ces cas, les plafonds des emprunts sont fixés -chaque année- par la loi concernée comme suit : 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires ou du budget annuel de l'exercice écoulé ; et 80% du budget établi pour rembourser les emprunts. Prenons le cas où le budget des dépenses totaliserait 1.000 milliards de bahts (environ 22,2 milliards d'euros) alors qu'il avait été établi à 30 milliards de bahts (environ 0,67 milliard d'euros). Le ministère des Finances est alors autorisé à emprunter 20% d'un trillion de bahts (200 milliards de bahts ou environ 4,4 milliards d'euros) et 80% de 30 milliards (24 milliards de bahts ou environ 0,53 milliard d'euros). Cela fait donc 224 milliards de bahts (environ 5 milliards d'euros) que le ministère des Finances a la possibilité d'emprunter.

521. Etant donné que le ministère des Finances (au nom du gouvernement) est la seule agence publique autorisée à émettre l'emprunt, il (ledit ministère) peut aussi emprunter de l'argent pour rendre possible l'opération des activités d'une entreprise publique -n'étant pas une personne morale. En effet, ladite entreprise n'a pas le droit d'exécuter elle-même des actes juridiques, y compris de contracter une dette publique. Par contre, une entreprise publique -considérée comme une personne morale- est autorisée à contracter un emprunt, conformément à la Loi portant sur l'établissement d'une entreprise publique. En conséquence, l'emprunt, dans les deux cas mentionnés ci-dessus, doit être conforme aux deux conditions suivantes, prévues par la Loi portant sur l'établissement du budget des dépenses :

1) Concernant l'emprunt pour investissement, l'entreprise publique doit d'abord proposer ses plans d'investissement au Comité national pour le développement économique et social.
2) Un tel emprunt doit ensuite être approuvé par le ministère des Finances et par le directeur du Bureau du budget. Dans le cas d'un emprunt supérieur à 5 millions de bahts (environ 111 mille euros), il doit en outre être approuvé par le Conseil des ministres.

(b) Règlements concernant la garantie de la dette

522. Même si l'article 23 bis de la présente loi autorisant le ministère des Finances à garantir la dette et interdisant à une autre administration publique de le faire, les autres détails concernés ne sont pas fixés. Suite à la loi de 1959, la Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances à garantir les prêts B.E. 2510 (1967) a été promulguée puis, elle a été annulée par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) dont on a parlé au tout début de cette étude.

(c) Règlements concernant la gestion de la dette publique.

523. En considérant les dispositions prévues par la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire, on réalise qu'il n'existait aucune loi autorisant le ministère des Finances ou une administration publique à gérer la dette. En effet, ceux-ci ne pouvaient ni restructurer la dette, ni l'acquitter avant la date d'échéance, ni prolonger ou raccourcir l'échéance, ni faire des transactions financières pour son remboursement.

2. Les règlements relatifs à la contraction de la dette publique et mentionnés par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

524. Dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), la proposition en faveur de la création de systèmes centralisés (pour une meilleure gestion de la dette publique) a été adoptée par le Parlement. Les raisons de la promulgation de la présente loi sont les suivantes :

525. « La Thaïlande doit affronter une sérieuse crise économique qui a causé un accroissement rapide de la dette publique. Il faut donc envisager une gestion en adéquation avec ladite dette, non seulement celle qui a déjà été contractée, mais aussi celle qui sera ultérieurement acquittée. Or, la gestion de la dette publique thaïlandaise est trop dispersée, car elle dépend de lois très diverses. C'est pourquoi, des dispositions de lois concernant la contraction, la garantie, la restructuration et la gestion de la dette doivent être amendées, afin de composer un unique système plus adapté. En outre, les nombreuses organisations, responsables de la gestion de la dette publique, doivent être remplacées par une seule organisation centrale, chargée d'une gestion efficace et systématique. Par ailleurs, ladite organisation exercera un contrôle général sur le niveau des charges de la dette publique qui doit s'accorder avec la situation financière et fiscale du pays. Ce sont les raisons pour lesquelles la présente loi doit être promulguée ».

526. L'article 6 de ladite loi détermine que « la gestion de la dette publique doit être conforme à la présente loi ». Selon l'article 4, « la gestion de la dette publique » signifie : « la dette contractée par l'emprunt, par la garantie, par l'acquittement, par la restructuration et toutes les autres opérations concernant la dette publique ». Cette loi est donc considérée comme la loi principale s'appliquant à toutes les procédures de gestion de la dette publique.

527. Le ministère des Finances, approuvé par le Conseil des ministres, est la seule autorité qui, au nom du gouvernement thaïlandais, peut emprunter de l'argent ou exécuter la garantie. Cette disposition est équivalente à celle qui est prévue dans la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959). Néanmoins, si une loi « spécifique » autorise une administration publique à émettre un emprunt ou à exécuter une garantie, en vertu de la loi mentionnée, elle peut le faire.

528. On peut observer qu'une entreprise publique et une administration locale (article 4), étant assimilées à une personne morale et créées par une loi, ne sont pas considérées comme « une administration publique » mentionnée par la Loi portant la gestion de la dette publique ; elles doivent donc contracter la dette publique par elles-mêmes, notamment l'administration locale (et toute agence publique sous le contrôle du gouvernement). En vertu de la Loi portant sur l'établissement d'une agence publique ou

d'une autre loi, si l'argent n'est pas emprunté au ministère des Finances, la Loi portant sur la gestion de la dette publique interdit au ministère des Finances ou à d'autres agences publiques de porter la responsabilité de ladite dette ou de la garantir (article 19).

(a) Règlements concernant l'emprunt

529. Comme on l'a déjà dit, la présente loi est essentiellement utilisée dans les systèmes de gestion de la dette publique. Voici les cinq objectifs de l'emprunt, selon ladite loi :

1) Dans le cas d'un déficit budgétaire à compenser ou de dépenses supérieures aux recettes

530. L'article 21, détermine que, pour chaque exercice, le ministère des Finances peut emprunter-en monnaie thaïlandaise- une somme inférieure à 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires, et à 80% du budget établi pour rembourser les capitaux. Ces montants des emprunts sont identiques à ceux qui étaient prévus par la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

2) Dans le cas d'un emprunt pour le développement économique et social

531. Cet emprunt sera créé lorsque de l'argent hors du budget annuel des dépenses et des monnaies étrangères doit être utilisé. Quand le renforcement de la stabilité économique du pays nécessite de recourir aux emprunts, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent -en monnaies étrangères- à condition de ne pas dépasser 10% du budget annuel des dépenses. Si la situation financière du pays est favorable au développement des systèmes financiers et fiscaux ainsi qu'au marché des capitaux, la monnaie thaïlandaise peut être empruntée à la place de la monnaie étrangère (articles 22 et 23).

3) Dans le cas d'un emprunt pour la restructuration de la dette publique

532. Celui-ci peut être spécialement créé pour épargner, diminuer le risque lié au taux de change ou alléger la charge relative à l'acquittement de la dette. A cet égard, le ministère des Finances peut emprunter une somme inférieure au montant des arrérages ou des garanties, en vue d'acquitter la dette ou la dette garantie (par le ministère des Finances). Concernant les emprunts pour l'acquittement de la dette garantie, pour le remboursement du déficit budgétaire ou pour le développement économique et social, leurs montants respectifs sont prescrits par la loi (article 24).

4) Dans le cas d'un emprunt exécuté pour prêter de l'argent à une autre organisation

533. Quand une agence publique, une administration sous contrôle du gouvernement ou une administration locale, une entreprise publique ou une institution financière du gouvernement doivent utiliser de l'argent pour des projets ou des plans nécessaires au développement économique et social, selon la considération du gouvernement, le ministère des Finances -en tant qu'emprunteur et prêteur- permet auxdites organisations de lui emprunter de l'argent pour rendre l'épargne et la gestion de la dette publique plus efficaces. Si l'argent emprunté par le ministère est en monnaie étrangère, le montant (caution incluse) de l'emprunt pour le développement économique et social sera inférieur à 10% du budget annuel des dépenses ; s'agissant de la monnaie thaïlandaise, le montant et sa caution (selon l'article 28) ne dépasseront pas 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires.

5) Dans le cas d'un emprunt pour le développement du marché intérieur des instruments de la dette

534. Suite à la crise économique de l'année 1997, le gouvernement a développé le marché intérieur des instruments de la dette, afin qu'il soit aussi efficace que le marché financier ou le marché des capitaux. La Loi portant sur la gestion de la dette publique a alors été amendée, dans le but d'emprunter pour le développement du marché intérieur des instruments de la dette. L'article 25/1 a permis d'émettre des *instruments* pour établir des taux d'intérêts en référence au dans le marché des instruments de la dette et

emprunter une somme destinée au remboursement du déficit budgétaire. Il fallait ensuite que l'argent emprunté soit versé au « Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette » créé par la présente loi.

535. Quant à l'emprunt émis par une entreprise publique n'étant pas une personne morale, selon l'article 9 de ladite loi, les principes rendus, relatifs audit emprunt, sont semblables à ceux qui sont mentionnés à l'article 23 tri. Cela veut dire que, le ministère concerné, a le droit d'emprunter de l'argent, conformément à l'approbation du ministère des Finances ; mais si l'emprunt est créé pour l'investissement, les plans (d'investissement) doivent d'abord être proposés au Comité national pour le développement économique et social afin d'obtenir son approbation. Ce qui différencie les deux lois citées ci-dessous, c'est le montant minimum de l'emprunt qui doit être approuvé par le Conseil des ministres : plus de 50 millions de bahts (environ 1,11 million d'euros) prévus par la Loi portant sur la gestion de la dette publique, et plus de 5 millions de bahts (environ 111 mille d'euros) fixés par la Loi relative à la procédure budgétaire.

(b) Règlements sur la garantie de la dette

536. Les dispositions concernant la garantie de la dette sont mentionnées au Chapitre 3 de la présente loi (2005) qui autorise le ministère des Finances à se porter (intégralement ou partiellement) garant du paiement de la dette contractée par une administration publique, une entreprise publique ou une institution financière publique dont les dettes doivent être acquittées en leur nom. En outre, les autres administrations publiques peuvent aussi exécuter la garantie si une loi spécialement promulguée les y autorise (conformément à l'article 8). En effet, en vertu de la loi concernant les établissements susnommés ou d'autres lois, la dette d'une administration locale et d'une administration publique -sous le contrôle du gouvernement, mais sans emprunt au ministère des Finances- n'est pas garantie par ledit ministère (article 19).

537. A chaque exercice, la dette acquittée par les administrations publiques et garantie par le ministère des Finances, ne doit pas excéder 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires (article 28). On peut observer que la

garantie concernant l'utilisation à l'avance du budget annuel des dépenses n'est pas fixée par la loi.

538. Selon la loi, la garantie du paiement de la dette contractée par l'entreprise publique ou par l'institution financière publique, doit être conforme aux règlements et au montant d'argent fixé par la Commission de gestion de la dette publique (article 29 alinéa (1)). Ladite Commission fait une annonce pour indiquer que la garantie d'une entreprise publique, créée par la Loi portant sur les établissements, est conforme au montant du prêt nécessaire et convient au profit du plan de gestion de la dette publique pour l'exercice ; mais si une entreprise publique, en tant que société à responsabilité limitée ou société anonyme, peut garantir le montant du prêt, celui-ci ne doit pas excéder le triple du dépôt du fonds de ladite entreprise publique. Quant à l'institution financière publique, le ministère des Finances a la capacité de garantir un montant qui ne doit pas dépasser six fois le dépôt du fonds de ladite institution[260].

539. Une entreprise publique dont les activités ne concernent pas les services publics et dont le chiffre d'affaires est déficitaire plus de trois ans consécutifs, ne peut pas être garantie par le ministère des Finances, à moins que le Conseil des ministres considère la dissolution de l'entreprise publique, et que la garantie soit exécutée durant l'opération relative à sa dissolution (article 29, alinéa (2)).

(c) Règlements concernant la gestion de la dette publique

540. En considérant la signification de « la gestion de la dette publique » dans la présente loi, on voit que l'emprunt, l'acquittement et la restructuration de la dette y sont mentionnés. Les règlements dont on va parler à présent se concentrent sur la restructuration relative à l'opération concernée et dont les dispositions ne sont pas prescrites dans la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

[260] Annonce rendue par la Commission de gestion de la dette publique sur les règlements et le montant d'argent garanti ainsi que sur le prêt à une entreprise publique ou à une institution financière publique nº 2 et nº 4

541. En ce qui concerne l'emprunt et sa garantie, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et autorisant le ministère des Finances à restructurer la dette publique détermine les divers moyens relatifs à ladite restructuration tels que : l'argent emprunté à un nouveau créancier pour l'acquittement de la dette existante, l'extension ou le raccourcissement de l'échéance de remboursement, le renouvellement ou le rachat du prêt, ou encore l'achat d'instruments de la dette émis par le gouvernement. De plus, ladite loi autorise le corps exécutif à opérer les autres transactions financières qui sont utiles à la restructuration de la gestion de la dette publique, conformément aux règlements ministériels[261] rendus (article 14).

542. En outre, les moyens favorables à la restructuration de la dette sont fixés par la loi. Dans le cas d'une entreprise publique ou d'une institution financière publique endettée, le ministère des Finances est autorisé à acquitter leur dette. Une fois leur dette payée, lesdites organisations deviennent ses débitrices et elles doivent rembourser le montant de la dette acquittée par ce ministère. La dette peut aussi être restructurée par ledit ministère, en vertu de la loi (article 15).

543. Quant à l'emprunt pour la restructuration de la dette mentionnée ci-dessus, il peut être spécialement créé pour l'épargne, la diminution du risque favorable aux taux de change ou les charges relatives à l'acquittement de la dette partagée. Par ailleurs, l'argent qui sera emprunté doit être en monnaie thaïlandaise, conformément à la loi. Si l'emprunt est utilisé pour la restructuration et si la période d'acquittement de la dette est supérieure à 12 mois, il faut eninformer le Conseil des ministres ; si le ministère des Finances considère que le montant de la dette publique contractée pour la restructuration de la dette est trop important, et qu'il neconvient pas d'emprunter de l'argent à un nouveau créancier pour ladite restructuration, il est possible de demander une avance -12 mois avant la date d'échéance du remboursement (article 24/1).

[261] Les règlements ministériels concernant les autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette publique B.E. 2549 (2006) sont les transactions financières relatives aux contrats suivants :

1. un contrat de change à terme,
2. un contrat de garantie des taux d'intérêt,
3. un contrat à terme,
4. un contrat d'option sur un taux d'intérêt,
5. un contrat d'option sur des devises.

544. Dans le cas des emprunts mentionnés à l'article 24/1, il s'agit d'argent -emprunté avant la date d'échéance- qui doit alors être versé au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette. Cet argent versé au « compte pour la restructuration de la dette publique » est utilisé non seulement pour le remboursement des capitaux empruntés, mais aussi pour l'acquittement des intérêts, ainsi que toutes les autres dépenses liées à l'emprunt ou pour les dépenses en faveur de la gestion, et des autres dépenses pour les opérations du

545. Fonds mentionnées par la Commission de gestion de la dette publique (article 36/6). S'il n'est pas intégralement utilisé, il peut servir à l'investissement relatif aux instruments de la dette intérieure et extérieure, en considérant : la stabilité, le retour sur l'investissement et les risques liés au marché (article 36/8).

Nous étudierons, dans le détail, les mesures juridiques permettant la gestion de la dette publique dans le prochain chapitre.

3. Les règlements sur la contraction de la dette rendus par une loi spéciale promulguée dans un cas spécifique

546. Même si les outils concernant la contraction de la dette publique sont accordés par le gouvernement avec la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur la gestion de la dette publique, en raison de la situation économique et sociale ou de clauses restrictives (mentionnées dans les deux lois fondamentales ci-dessus), le gouvernement peut proposer au Parlement une autre loi l'autorisant à emprunter un montant d'argent fixé et des moyens relatifs à la gestion des emprunts dont les détails seront différents. Il s'agit ici de maintenir la stabilité économique, tout en réglant un cas urgent et impératif. La promulgation d'une « loi spéciale » autorisant le gouvernement à emprunter de l'argent -dans un cas spécifique- constitue une création de règlements liés à la contraction de la dette publique. Comme nous le savons, dans le passé, diverses lois autorisaient le ministère des Finances à emprunter de l'argent. Elles ont été abolies par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) puis, on été promulgués : l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à contracter l'emprunt pour la relance et

la stabilité économique B.E 2552 (2009), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012), et l'ordonnance sur le fonds national d'assurances contre les catastrophes B.E. 2555 (2012).

547. Les trois cas mentionnés ci-dessus concernent les décrets d'urgence rendus par le gouvernement et liés à l'emprunt spécifique. La justification de ces décrets est le maintien d'une économie stable face au cas urgent et imprévisible. En considérant leurs contenus juridiques, on s'aperçoit que les règlements concernés sont semblables à ceux des deux lois principales, notamment ceux rendus par les deux premiers décrets d'urgence :

1. Ils permettent au ministère des Finances (approuvé par le Conseil des ministres) d'emprunter de l'argent (en monnaie thaïlandaise ou étrangère), au nom du gouvernement de la Thaïlande, pour l'utiliser conformément aux objectifs fixés. Un cadre des dépenses liées à l'emprunt doit d'abord être proposé au Parlement par le Conseil des ministres.
2. Les contenus juridiques, mentionnés par les trois décrets d'urgence, déterminent pareillement les maximums des emprunts qui ne devront pas dépasser 350, 400, ou 500 milliards de bahts (environ 7,8, 8,8, 11,1 milliards d'euros).
3. Généralement, la durée de l'emprunt contracté est mentionnée dans les contenus juridiques, mais parfois elle n'est pas fixée comme dans l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à créer d'un Fonds d'assurances contre les catastrophes naturelles B.E. 2555 (2012). Selon ladite ordonnance, l'emprunt peut être contracté lorsque le Conseil des ministres a accepté la dissolution du Fonds.
4. Ces emprunts peuvent être utilisés, conformément aux objectifs, sans être versés au Trésor comme prévu par la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi concernant les réserves de trésoreries (certaines lois déterminant des exceptions dans le cas où le Conseil des ministres approuverait le versement des emprunts au Trésor).
5. Le ministère des Finances est autorisé à prêter son argent à une administration publique, à une agence publique sous le contrôle du gouvernement, à une administration locale, à une entreprise publique ou une institution financière publique, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique, afin de le dépenser conformément aux objectifs de l'emprunt.

6. Le Conseil des ministres est autorisé à fixer les règlements et les moyens relatifs au montant, à la gestion, aux taux des intérêts, aux conditions, aux frais, aux dépenses de chaque emprunt contracté.
7. Le ministère des Finances est dans l'obligation de faire un rapport sur l'emprunt au Parlement, dans un délai de 60 jours, avant la fin de l'exercice écoulé. Il (le rapport) comprendra : les détails du contrat, les conditions liées à l'utilisation de l'emprunt, les objectifs à atteindre et les bénéfices attendus.
8. Les moyens relatifs à l'obtention d'argent par la contraction de l'emprunt, ainsi que l'émission et la gestion des instruments de la dette publique, sont rendus par les trois décrets d'urgence. Ces derniers déterminent également que l'argent peut être obtenu grâce au budget établi pour des dépenses annuelles ou par d'autres emprunts.
9. Le ministère des Finances est autorisé à restructurer les emprunts, en empruntant de l'argent à un nouveau créancier pour le paiement des arrérages, la modification du remboursement de la dette, son acquittement avant la date d'échéance, l'extension ou le raccourcissement de l'échéance, son renouvellement, son rachat, l'achat des instruments de la dette émis par le gouvernement ou l'exécution d'autres transactions financières utiles à ces opérations. Cette restructuration peut aussi être spécialement destinée à l'épargne, à la diminution du risque favorable aux taux de change ou aux charges relatives à l'acquittement de la dette partagée. Pour ce faire, le ministère des Finances peut emprunter une monnaie différente de celle de la dette. En outre, les emprunts utilisés pour la restructuration ne sont pas compris dans le montant des emprunts déjà fixé, et ne doivent pas dépasser les arrérages. Par ailleurs, ledit ministère peut faire des emprunts successifs s'il considère que sa dette préexistante est trop élevée, mais il ne peut emprunter en une seule fois pour sa restructuration.
10. Le Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette est chargé de gérer les emprunts mentionnés au nº9 (des règlements cités) en permettant au ministère des Finances de les utiliser pour la restructuration de la dette.
11. Le Bureau de gestion de la dette publique est autorisé à gérer l'emprunt, le remboursement du prêt, l'acquittement de la dette, et les autres opérations concernées.

12. La Loi portant sur la gestion de la dette publique s'applique *mutatis mutandis*, dans le cas où les trois décrets d'urgence ne détermineraient pas -spécifiquement- une opération telle que la garantie de la dette mentionnée par chaque décret d'urgence.

548. On voit que, même s'il devait emprunter de l'argent pour le dépenser conformément à un objectif, et même s'il ne pouvait pas utiliser normalement les outils juridiques (une loi étant promulguée occasionnellement), le corps exécutif (sous l'approbation du Parlement) n'a pas créé de systèmes de gestion de la dette publique différents de ceux qui existaient, conformément à La loi portant sur la gestion de la dette publique. Des intentions de changements sont reflétées par l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique *mutatis mutandis* et par l'autorité donnée au Bureau de gestion de la dette publique pour l'opération liée à la contraction de l'emprunt.

549. Conclusion : les systèmes actuels de gestion de la dette publique comprenant, non seulement la contraction de l'emprunt, sa garantie, mais aussi la restructuration de la dette rendue par une loi, adhèrent à la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005).

B. Les cadres juridiques autorisant le paiement des fonds publics[262]

550. Après la contraction de la dette publique, soit pour l'emprunt, soit pour la garantie, l'argent obtenu est considéré comme un fond public qui sera utilisé dans les cadres juridiques autorisant le paiement des fonds publics selon trois règles principales : le paiement des fonds publics prévu par les lois thaïlandaises (1) les exceptions sur le paiement des fonds publics (2) l'établissement du budget des dépenses supplémentaires (3).

[262] SUWANNATAT Preecha, SABYEROOP Orapin Phonsuwan, SIRIKUNCHOAT Sumet et LERTPAITOON Somkid, Articles relatifs à la Loi des finances 1 (Bangkok : Winyuchon, 1994), p. 102-105.

1. Le paiement des fonds publics prévu par les lois thaïlandaises

(a) La Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007)

551. En vertu de la disposition de l'article 169 de la 17ème Constitution : « *Les fonds publics ne sont payés que s'ils sont autorisés par les lois portant sur le budget des dépenses, sur l'établissement du budget, sur le transfert du budget ou sur les réserves de trésoreries.*

Cependant, le gouvernement peut payer -à l'avance- dans un cas urgent, conformément aux règles et aux procédures prévues par la loi. Il faut alors établir le budget des dépenses et énoncer les sources de revenus prévues pour rembourser les réserves de trésoreries selon les lois relatives au transfert du budget des dépenses, au budget des dépenses supplémentaires ou à l'affectation de crédits pour le prochain exercice.

Pendant les périodes où le pays est en état de guerre ou de révolte, le Conseil des ministres a le pouvoir de transférer ou d'utiliser -immédiatement -les sommes accordées aux organismes ou aux entreprises publics pour des dépenses qui n'étaient pas prescrites dans le projet de loi portant sur le budget annuel des dépenses. Il suffit pour cela d'informer l'Assemblée nationale sans délai.

En temps normal, quand les organismes ou entreprises publics veulent transférer ou utiliser toute somme (fixée au départ) pour des activités autres, le gouvernement doit en informer -semestriellement- l'Assemblée nationale. »

552. Selon l'article 169 alinéa 1 mentionné ci-dessus, cette disposition fixe la règle de paiement des fonds publics en signifiant que l'argent public sera payé selon la loi. En effet, pour les pays gouvernés par un régime démocratique, les fonds publics ou les réserves de trésoreries[263] proviennent de l'argent prélevé à la population. La disposition de l'article 169 de la Constitution de 2007 détermine clairement que : « Le paiement des fonds publics doit être consenti par le Parlement. » Cela veut dire qu'il faut se référer à l'une des quatre lois prévues par la Constitution de 2007.

[263] Cependant, les expressions « fonds publics » et « réserves de trésoreries » sont différentes. La première représente l'argent possédé par le gouvernement (Etat) et la deuxième signifie : toute réserve de trésorerie.

553. L'article 169 de la Constitution de la Thaïlande entérine l'article 6 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) qui spécifiait :

« *En vertu des articles 7, 8 et 12, le mandat du 2ème compte du Trésor (Trésor provincial ou Trésor local) est établi selon les dispositions prescrites dans la Loi sur le budget annuel des dépenses, dans la Loi sur le budget des dépenses supplémentaires, dans la Loi sur le transfert du budget (le paiement à l'avance étant approuvé par l'Assemblée nationale) ou dans le décret royal rendu par une disposition de la Constitution. En cas de paiement à l'avance sous réserve d'approbation ou d'après un décret royal, il faut que le remboursement des dépenses prévu par la Loi sur le budget annuel et la Loi sur le budget supplémentaire soit établi.* »

554. En considérant l'article 169 de la Constitution de 2007 et l'article 6 de la Loi sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948), les fonds publics peuvent être payés selon les lois suivantes :

– Loi sur le budget des dépenses[264] (Loi sur le budget annuel des dépenses et Loi sur les dépenses supplémentaires),

– Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959),

– Loi sur le transfert du budget,

– Loi sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) pour laquelle le paiement à l'avance (sous réserve d'approbation) prévu à l'article 181 de la Constitution de Thaïlande et le paiement à l'avance autorisé par le décret royal (mis à la disposition de la Constitution) diffèrent.

(b) Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)

555. La Loi portant sur l'établissement du budget des dépenses est une expression générale qui représente la Loi sur le budget annuel des dépenses et la Loi sur le budget des dépenses supplémentaires.

[264] A l'article 6 de la Loi sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948), il n'y avait que l'expression « Loi portant sur le budget » parce que, avant l'année 1959, le budget de la Thaïlande comprenait les deux budgets (celui des dépenses et celui des revenus) tandis que la présente Loi sur le budget ne représente que le budget des dépenses.

1) Loi sur le budget annuel des dépenses.

556. La signification de l'expression « Loi portant sur le budget annuel des dépenses » n'apparaissait pas clairement dans tel ou tel article de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

Il n'y avait que deux définitions (mentionnées à l'article 4 de ladite loi) concernant :

- le « budget des dépenses [qui] désigne la plus grosse somme d'argent approuvée pour le paiement ou l'engagement contracté, conformément aux objectifs déterminés et au délai fixé par la Loi portant sur le budget des dépenses » ;
- l' « exercice [qui] se déroule du 1er octobre de l'année en cours jusqu'au 30 septembre de l'année suivante ».

En combinant ensemble les deux expressions, la « Loi portant sur le budget annuel des dépenses » est une loi déterminant la somme maximum autorisée par le Parlement pour que, du 1er octobre de l'année en cours au 30 septembre de l'année suivante, le gouvernement puisse s'autofinancer ou contracter tout engagement selon ses objectifs.

2) Loi sur le budget des dépenses supplémentaires.

557. Dans l'article 17 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), il est dit: « *Au cas où il serait nécessaire de contracter un engagement ou de verser de l'argent dépassant la somme fixée par la Loi sur le budget annuel des dépenses, le Conseil des ministres peut proposer au Parlement un projet de Loi sur le budget des dépenses supplémentaires et, il doit alors donner des détails sur le paiement de l'argent provenant dudit budget, établi selon la fixation du directeur du Bureau du budget.* » Selon Paisan CHAIMONGKOL[265], « *En pratique, l'établissement du budget des dépenses supplémentaires dépend des conditions suivantes :*

[265] CHAIMONGKOL Paisan, Théories et pratiques pour le budget gouvernemental (Bangkok : Thai Watanan Panich, 1983), p. 233.

1) le budget annuel des dépenses et le budget supplémentaire qui ont été approuvés sont insuffisants, et cela cause un dommage aux agences administratives. En principe, l'insuffisance du budget annuel des dépenses résulte d'une urgence ou d'un imprévu ;

2) le budget des agences publiques, lié à d'autres types de budget ne peut être transféré d'une agence à l'autre et, même en cas d'urgence, on doit faire appel au budget supplémentaire des dépenses ;

3) le gouvernement perçoit des recettes fiscales ou autres revenus en excédent au début de l'année. »

En théorie, sauf en cas de nécessité et d'urgence, il vaut mieux éviter l'établissement d'un budget supplémentaire des dépenses pour les raisons suivantes :

1) le budget national pourrait être exécuté d'une façon imprudente ;
2) dans le cas où les recettes du gouvernement n'atteindraient pas la somme escomptée, il vaut mieux avoir recours aux impôts et aux emprunts ;
3) le Parlement est omnipotent ;
4) le budget annuel ne peut être respecté et cela reflète « l'établissement déraisonnable du budget des dépenses ».

558. A partir de 1959, la Thaïlande a établi ses budgets de dépenses en ratifiant 15 versions de la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires comme suit :

1) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2503 (1960)
2) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2504 (1961)
3) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2505 (1962)
4) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2506 (1963)
5) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2508 (1965)
6) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2509 (1966)
7) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2510 (1967)
8) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2516 (1973)
9) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2517 (1974)
10) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2523 (1980)
11) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2532 (1989)
12) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2547 (2004)

13) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2548 (2005)
14) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2552 (2009)
15) Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2554 (2011)

559. La raison pour laquelle le gouvernement promulgue la loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires dépend de la nécessité et de la situation de chaque période. Ainsi, la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires B.E. 2532 (1989)[266] établit la somme de 1.507.572.070 de bahts (environ 33,5 millions d'euros), à l'époque du Général Chartchai CHOONHAWAN[267], en vue d'indemniser la population dont les habitations et les propriétés avaient été détruites, à la frontière, lors de la guerre entre la Thaïlande et la Birmanie.

560. Il faut noter que l'article 17 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) ne fixe pas le nombre de lois pour les dépenses supplémentaires liées à chaque exercice. Par conséquent, en cas de nécessité, le gouvernement a la possibilité de demander, plusieurs fois par an, un budget de dépenses supplémentaires. Toutefois, le nombre de lois supplémentaires (concernant de telles dépenses) est tributaire du délai de 105 jours à respecter -entre chaque demande- comme le prescrit l'article 168 de la Constitution de 2007[268].

(c) La Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)

[266] Décret royal spécial no.107 Tome 125 (19 juillet 2533 (1990))
[267] Ch. CHOONHAWAN : 1er Ministre du 4 Août 1988 au 23 Février 1991.
[268] L'article 168 de la Constitution du Royaume de Thaïlande prévoit que **«** Les projets de loi sur le budget annuel des dépenses, sur le budget des dépenses supplémentaires ainsi que sur le transfert du budget des dépenses doivent être envisagés par l'Assemblée nationale -dans un délai de 105 jours-, à compter de la date de réception desdits projets.

Dans le cas où l'Assemblée nationale n'aurait pas envisagé les projets mentionnés ci-dessus, dans le délai prévu à l'alinéa 1, de tels projets seraient considérés comme approuvés avant d'être soumis au Sénat.

Le Sénat doit approuver ou désapprouver lesdits projets -dans un délai de 20 jours- à compter de la date de leur réception, sans aucun amendement. Lorsqu'il n'y a pas de réponse du Sénat dans le délai fixé, les projets sont considérés comme approuvés. En cas d'approbation du Sénat, l'article 150 est appliqué.

Si les projets sont désapprouvés par le Sénat, les dispositions de l'article 148, alinéa 2, s'appliquent *mutatis mutandis* … »

561. Conformément à ladite loi l'emploi du budget national se divise en deux catégories : l'emploi du budget excédentaire des dépenses de l'année fiscale précédente et l'emploi des monnaies de réserve de la Caisse des Dépôts et Consignations.

1) L'emploi du budget excédentaire des dépenses de l'année fiscale précédente

L'article 16 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) déclare : « *Si la Loi portant sur le budget annuel des dépenses n'est pas appliquée à temps, pour répondre à la nouvelle année fiscale, le budget excédentaire des dépenses de l'année fiscale précédente peut être employé -selon les règles et les conditions déterminées par le Premier ministre.* »

Cet article est renforcé par l'article 166 de la Constitution de 2007 réglementant le budget national des dépenses comme suit : « *L'estimation des dépenses de l'Etat sera établie d'après une loi. Si la loi sur l'affectation de crédits pour l'exercice en cours ne peut être promulguée au prochain exercice budgétaire, la loi sur l'estimation des dépenses de l'exercice écoulé s'appliquera en l'espèce.*»

L'article 16 de la loi de 1959 et l'article 166 de la Constitution sont définis, afin d'apporter une solution dans le cas où la Loi sur le budget annuel des dépenses ne s'appliquerait pas à temps pour répondre à la nouvelle année fiscale -dès le 1er octobre- toute raison confondue. Sans ces mesures, l'emploi du budget du gouvernement ne pourrait se faire. Ce principe existe dans le contenu de la Constitution du Royaume de Thaïlande depuis longtemps.

L'emploi du budget excédentaire des dépenses de l'année fiscale précédente a été effectif, notamment durant les années 1993 et 1996. En 1992, il y eut un incident politique en Thaïlande appelé : « La tragédie de Mai ». Cette année-là, le gouvernement du Général Sujinda KRAPRAYOON a été remplacé par celui de M. Anand PANYARACHUN chargé de l'Exécutif, à titre temporaire, dans l'attente d'une élection pour le renouvellement (en septembre). C'est la raison pour laquelle le projet de loi portant sur le budget de l'année fiscale n'a pu être soumis au Parlement pour approbation -avant le 1er octobre. Alors, le gouvernement de M. Chaun LEEKPAI a dû employer l'intégralité du budget fiscal de 1992 (91/92), dans l'attente du budget fiscal de 1993 (92/93) qui sera approuvé au début de l'année fiscale 92.

562. De même, le projet de budget de l'année 1996 (95/96) n'a pas été soumis au Parlement -pour approbation -avant le 1er octobre 1995 à cause, cette fois, de la dissolution du Parlement, le 19 mai de la même année. Après l'élection générale renouvelée du 2 juillet 1995, sous la direction de M. Banharn SILPA-ARCHA (Ex. Premier ministre), tout le budget fiscal de 1995 (94/95) a été employé en attendant le nouveau budget.

En général, le directeur du Bureau du budget détermine les règles et conditions de l'emploi du budget excédentaire des dépenses -de l'année fiscale précédente- comme suit:

(1) Seule une partie du budget excédentaire des dépenses de l'année fiscale précédente peut être employée.

(2) Les dépenses annuelles comme les rémunérations, salaires et frais matériels ne doivent pas dépasser le montant total du budget annuel de l'année précédente.

(3) Les dépenses relatives aux matériaux, terrains et bâtiments ne peuvent pas être acquittées -sauf dans le cas du paiement relatif aux obligations.

(4) En cas de nécessité ou d'urgence, le Bureau du budget peut approuver le budget des dépenses des agences ou entreprises publiques, mais le montant du budget demandé ne doit jamais dépasser le budget des dépenses de l'année fiscale précédente.

563. A partir de l'entrée en vigueur de la Loi portant sur le budget des dépenses de la nouvelle année fiscale, les dépenses ayant fait appel au budget de l'année fiscale précédente -comprises dans le nouveau budget- seront défalquées de la somme totale accordée par le parlement à telle agence ou entreprise publique.

564. Suite au retard de l'émission du budget de l'année, le directeur du Bureau du budget national a fixé des règlements et des conditions pour l'utilisation du budget excédentaire des dépenses de l'exercice écoulé, et a déterminé les directives suivantes, relatives à la demande d'allocation des sujets concernés :

(1) Il est permis au secteur gouvernemental et à l'entreprise publique de demander une première allocation, à compter du 15 septembre de l'année budgétaire précédente, mais il faut que le caractère alphabétique «por» (₩) soit écrit après le numéro d'allocation de la lettre de demande.

(2) La demande d'allocation, prévue par les règlements et les conditions mentionnés ci-dessus, est autorisée dans le cas où une activité ou un projet fait partie du plan de travail fixé par la Loi sur le budget des dépenses de l'année budgétaire précédente ou fixé par le Bureau du budget national pour l'exercice précédent, selon le cas.

Lorsqu'une activité ou un projet a déjà été réalisé durant l'année budgétaire précédente, la demande d'allocation n'est pas de mise.

(3) Normalement, la demande d'allocation (selon lesdits règlements et conditions) est autorisée quand il s'agit d'un budget de dépenses pour régler des salaires permanents ou temporaires, de compensations, de matériaux et fournitures, de services d'utilité publique. En cas d'urgence, des dépenses pour d'autres catégories peuvent être autorisées.

(4) Ladite demande d'allocation est conforme aux méthodes fixées par les règlements du décret sur la gestion du budget B.E. 2548 (2005) et par ceux qui ont été amendés *mutatis mutandis*.

(5) Il est interdit de transférer une allocation à une autre section, jusqu'à ce que la Loi sur le budget des dépenses de l'année budgétaire actuelle entre en vigueur.

(6) Lorsque la modification des plans de travail du secteur ou de l'entreprise publique produit des effets sur le changement de nom du plan de travail / au projet de l'année budgétaire précédente, il est nécessaire que l'allocation soit demandée sous l'ancien nom du plan de travail / au projet, conformément à la Loi sur le budget des dépenses de l'année budgétaire précédente (documents à l'appui).

(7) En ce qui concerne le code (d'une administration, d'une activité ou d'un projet) inscrit dans la lettre de demande d'allocation, on doit utiliser l'ancien code fixé dans le 7ème document budgétaire nommé « Le manuel des codes du budget des dépenses de l'année budgétaire précédente », et celui qui a été amendé.

Lorsque l'allocation du gouvernement ou de l'entreprise publique sera établie durant l'exercice en cours, il faudra noter le code attribué par le Bureau du budget national (pour la durée de cet exercice), l'administration, l'activité ou le projet.

(8) Concernant le montant des salaires temporaires, on utilisera la lettre de confirmation envoyée par le Bureau du budget national, mais il est nécessaire que ledit montant soit conforme à la catégorie des salaires temporaires, relatifs au budget annuel des dépenses.

2) La Caisse des Dépôts et Consignations

565. C'est un fonds prévu par l'article 29 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) ; en voici la définition : « La Caisse basée au Trésor, approvisionnée par le Ministre, à la hauteur de 100 millions de bahts (environ 2,2 millions d'euros), s'appelle « la Caisse des Dépôts et Consignations ». Celle-ci peut être utilisée - sous approbation du Conseil des ministres- en cas de besoin, pour la gestion publique. Quand le fonds a été dépensé, il faut réapprovisionner la Caisse, en vue d'un paiement ultérieur. »

566. En principe, cette Caisse peut être utilisée par le gouvernement lorsque le budget des dépenses (établi par la loi) est insuffisant. Quand le fonds est dépensé, le gouvernement doit établir un nouveau budget des dépenses, afin que l'argent soit restitué à la Caisse pour l'année suivante. Cela oblige le Parlement à s'informer sur le bon déroulement du fonctionnement de ladite Caisse.

567. L'établissement du budget des dépenses est estimé longtemps à l'avance ; par exemple, l'estimation du budget des dépenses de l'exercice 2013 a été établie, dès le milieu de l'année 2012. Mais parfois, les situations et les circonstances changent, et il faut octroyer une somme en supplément. Dans ce cas, si la Caisse est approvisionnée, les problèmes peuvent être rapidement résolus. C'est la raison pour laquelle elle a été conçue.

568. En fait, quand le gouvernement doit dépenser plus que ne l'a prévu la Loi sur le budget des dépenses, il peut utiliser les moyens suivants :

(1) la promulgation de la Loi sur le budget des dépenses supplémentaires

569. Cette méthode n'est pas efficace lorsqu'il faut se procurer de l'argent, dans un cas nécessaire et urgent, car la promulgation de ladite loi prend beaucoup de temps ; par exemple, en cas de catastrophe naturelle, le gouvernement doit obtenir -sans délai- des subventions pour aider les nombreuses victimes : il ne peut donc pas attendre la promulgation de la loi.

(2) un paiement de la Caisse des Dépôts

570. La Loi sur les réserves de trésoreries autorise le gouvernement à utiliser ce moyen dans plusieurs cas. Cependant, cette méthode n'est guère satisfaisante, car le gouvernement a la possibilité d'utiliser l'argent de la Caisse -sans aucune limite. Si ce dernier ne maîtrise pas les finances du pays, il peut gaspiller l'argent jusqu'à épuisement des réserves de la trésorerie comme cela s'est produit dans le passé, à plusieurs reprises.

La Caisse des Dépôts est séparée des réserves de trésorerie, conformément à l'article 10 de la même loi qui dispose : « Le budget annuel des dépenses ou le budget des dépenses supplémentaires du secteur gouvernemental ou de l'entreprise publique sera établi et séparé du budget central dans lequel des listes de dépenses inopinées peuvent être ajoutées si nécessaire. »

571. Faisons l'inventaire des différences entre la Caisse des Dépôts et les réserves de trésorerie :

(1) La Caisse des Dépôts est alimentée par de l'argent hors budget parce qu'il n'est pas mentionné dans la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou dans la Loi sur le budget des dépenses supplémentaires.

Quant aux réserves de trésoreries dépensées en cas d'urgence, elles proviennent de l'argent du budget, car elles sont fixées dans la Loi sur le budget annuel des dépenses.

(2) Au début de chaque exercice, il doit toujours y avoir une somme de 100 millions de bahts (environ 2,2 millions d'euros) dans la Caisse des Dépôts. Selon l'article 29 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), amendée par l'article 10 de la Loi relative à la procédure budgétaire (nº2) B.E. 2503 (1960), lorsqu'une certaine somme a été utilisée, il est obligatoire de rétablir l'argent emprunté dans la Caisse (en vue d'un prochain paiement) durant l'exercice en cours, jusqu'à ce qu'elle retrouve le montant d'origine.

En ce qui concerne les réserves de trésoreries -à utiliser en cas d'urgence- (fixées dans le budget annuel des dépenses), celles-ci se situent au-delà de 100 millions de bahts ; chaque année, le montant des réserves varie -selon les nécessités de paiement-, ce qui produit un effet sur l'établissement des dépenses annuelles.

(3) La Caisse des Dépôts peut être -fréquemment- utilisée parce que la période de paiement n'est pas déterminée par la loi, mais par le montant des réserves disponibles.

Important : en cas d'urgence et si les réserves de trésorerie sont épuisées, c'est l'argent du budget qui sera utilisé dans la période de paiement.

572. Juridiquement, l'article 29 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) est une disposition de loi autorisant le gouvernement à utiliser, durant chaque exercice, plus d'argent que le Parlement ne l'a prévu (selon la Loi portant sur les dépenses et selon d'autres lois), tout en ne dépassant pas 100 millions de bahts. L'établissement d'une demande d'allocation à la Caisse des Dépôts est le moyen juridique qui oblige le gouvernement à informer le Parlement de son dépassement, conformément à la Loi portant sur le budget des dépenses (v. l'article 14 de la loi de 1959).

(d) La Loi portant sur le transfert du budget

573. Normalement, lorsqu'une administration est autorisée à utiliser un budget, une autre administration ne peut utiliser ledit budget ou s'en servir pour une activité autre, sauf exceptions prévues aux articles 18 et 19 (chapitre 4) sur le transfert du budget des dépenses de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

- Article 18 : « *Le budget des dépenses pour un secteur gouvernemental ou une entreprise publique (conformément à la Loi portant sur le budget annuel des dépenses) ne peut être utilisé ou transféré, sauf si la loi est promulguée.* »
- Article 19 : « Le budget des dépenses pour un secteur gouvernemental ou une entreprise publique (conformément à la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, à la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires ou à la Loi portant sur le transfert du budget des dépenses) ne peut être utilisé ou transféré pour une activité autre que celle déclarée, sauf si un directeur du Bureau du

budget national l'autorise ; mais il ne peut donner son autorisation dans le cas où ce paiement ou ce transfert causerait un accroissement des dépenses dans la catégorie des affaires confidentielles, d'une nouvelle activité ou de nouveaux projets, sauf approbation du Conseil des ministres.

Les subventions pour des dépenses listées, prescrites dans le budget central, sont allouées au gouvernement ou à l'entreprise publique (par le directeur du Bureau du budget national) pour que ces derniers puissent en bénéficier directement, si nécessaire.

En cas de nécessité, le directeur du Bureau du budget national transfèrera les subventions du budget central à une autre liste de dépenses dans le même budget -sous approbation du Premier ministre.»

574. Selon ces deux dispositions, l'article 18 concerne l'autorisation en vue d'un transfert du budget des dépenses dans le secteur gouvernemental ou dans l'entreprise publique en tant que personne morale. Il faut donc promulguer une loi afin que le Parlement puisse l'approuver. Quant à l'article 19, il concerne le transfert du budget des dépenses d'une liste à l'autre dans le même secteur gouvernemental ou la même entreprise publique. Il a moins d'importance que l'article 18, car le directeur du Bureau du budget national a le pouvoir d'approuver les dépenses ; rappelons cependant que sa considération est limitée, dans le cas d'un transfert de dépenses listées causant l'accroissement des subventions pour les affaires confidentielles, une nouvelle activité ou un nouveau projet. Dans tous ces cas, il faudra demander l'approbation du Conseil des ministres.

575. On peut observer que la Loi sur le transfert du budget autorise le gouvernement à transférer le budget des dépenses prescrit par la Loi portant sur le budget des dépenses, la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires. Cependant, le gouvernement ne peut donner plus que le montant fixé par le budget des dépenses. Ainsi, la Loi portant sur le transfert du budget n'autorise pas un financement direct du gouvernement.

(e) La Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)

576. Les dispositions de ladite loi sont similaires à celles qui sont contenues dans l'article 169 de la Constitution de 2007 ; toutefois, deux procédés sont à distinguer :

1) les paiements à l'avance (anticipés)

Article 3. La Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948) donne la définition suivante de "la résolution relative à un paiement anticipé" : « La résolution de l'Assemblée nationale est une disposition autorisant le gouvernement à utiliser de l'argent à l'avance -pour des activités prescrites dans la loi- jusqu'à ce que la Loi portant sur le budget ou la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires soit publiée. »

577. La résolution sur le paiement anticipé et la Loi sur les réserves de trésoreries autorise -toutes deux- le gouvernement à utiliser de l'argent à l'avance. Même si l'article 3 ne mentionne que l'Assemblée nationale, en pratique, la résolution sur le paiement à l'avance doit être consentie non seulement par l'Assemblée nationale, mais aussi par le Parlement.

578. En ce qui concerne l'historique de la résolution sur le paiement à l'avance, le Professeur I. NITITHANPRAPAS[269] déclare : « La promulgation de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser de l'argent à l'avance B.E.2477 (1934) est antérieure à la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948).

Le gouvernement de Pridi BANOMYONG (qui gérait le pays depuis mars 1946) n'a pu établir son budget annuel, à cause de problèmes politiques et économiques. Ayant besoin d'utiliser de l'argent pour régler plusieurs affaires urgentes (achat de riz envoyé à l'ONU[270] selon un contrat, augmentation de subventions pour secourir des soldats et des agents de police thaïlandais …), il a bénéficié d'un paiement à l'avance, prévu en cas d'urgence -avant l'autorisation de l'Assemblée nationale- puis, il a soumis, à ladite Assemblée, la Loi portant sur les dépenses supplémentaires avec des règles de procédure datant de 1934.

579. Cependant, le gouvernement n'a pas eu recours à cette dernière loi, mais il a déposé à la place (à l'Assemblée nationale) le projet de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé B.E. 2489 (1946). A cet égard, le gouvernement a décidé de suivre la norme de la tradition démocratique. »

[269] NITITHANPRAPAS Issura : ex. Président de la Cour constitutionnelle thaïlandaise (14/03/2002-04/10/2002)

[270] ONU : Organisation des Nations Unies fondée en 1945 et regroupant pratiquement tous les Etats de la planète.

580. Pridi BANOMYONG -Premier ministre et ministre des Finances- a donné les raisons du choix dudit projet de loi dans le message suivant destiné à l'Assemblée nationale : « S'agissant du projet de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé, il ne me paraît pas convenable de dépenser des sommes importantes -versées à l'avance- sans avoir, au préalable, l'accord de l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle, on doit trouver un système mieux adapté afin que ladite Assemblée puisse contrôler le paiement à l'avance, sans que le pouvoir du présent gouvernement ne soit aboli… »

581. Lorsque l'Assemblée nationale aura adopté le principe dudit projet de loi, le gouvernement devra lui soumettre sa demande, en indiquant le besoin urgent qui sera considéré en première lecture. Si l'Assemblée nationale est favorable à la demande, la présente loi sera appliquée avec son approbation.

582. Rappelons que la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé B.E. 2489 (1946) a été promulguée parce que le gouvernement devait se procurer de l'argent en urgence -hors du budget annuel.

583. Depuis, ledit projet de loi n'a plus été présenté, car chaque fois qu'un paiement urgent était nécessaire, le gouvernement percevait de l'argent à l'avance -en vertu des règles de procédure de 1934- puis, il déposait à l'Assemblée nationale une demande selon la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires.

584. En conséquence, le gouvernement de la Patrie démocratique (formé après le coup d'état du 8 novembre 1947) a déposé le projet de la Loi portant sur les réserves de trésorerie B.E.2491 (1948) -en vue de renforcer le pouvoir du Parlement- pour le contrôle total des paiements de l'Etat. Sa rédaction (prenant modèle sur la promulgation de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé (1946)) est fixée dans la présente loi.

585. Après l'application de la Loi sur les réserves de trésoreries, trois promulgations de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé sont intervenues en 1948, 1950 et 1975.

586. Même si la Loi sur les réserves de trésoreries contient des prescriptions moins claires que la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé en cas d'urgence, on retiendra que la promulgation desdites lois est faite -dans le cas d'une nécessité de paiement- lorsque le budget annuel ou supplémentaire n'est pas encore établi. On peut constater que, s'agissant du dépôt de projet de loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé B.E. 2518 (1975), le gouvernement parle toujours de nécessité de paiement pour justifier le dépôt de projet de ladite loi.

587. La promulgation de la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé et celle de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ont produit un précédent juridique ; dorénavant, le gouvernement aura l'opportunité d'obtenir de l'argent en faveur de ses objectifs -à condition de ne pas dépasser la somme prévue par la loi.

588. Pourtant, concernant ces deux lois, il existe des divergences sur des points cruciaux, d'après le Professeur I. NITITHANPRAPAS :

(1) Au niveau de la détermination des objectifs et de la période de paiement

589. S'agissant du paiement (anticipé), mentionné par la Loi autorisant le gouvernement à utiliser de l'argent à l'avance, cette dernière prescrit, d'une manière détaillée, ses objectifs. C'est le cas, par exemple, du paiement pour développer un sous-district en aidant ses ruraux dans leurs activités -à défaut de subventions fixées par le secteur gouvernemental et mentionnées dans le plan de travail.

590. Les objectifs concernant le paiement -conformément à la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou à la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires- ne sont pas aussi clairs ; cependant, les dites lois déterminant un paiement pour un secteur gouvernemental ou une entreprise publique exigent un plan de travail dûment fixé.

591. Le gouvernement donne donc -plus facilement- l'argent mentionné par la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé que celui prévu par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires.

592. Les délais de paiement -prévus par la Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé- débutent à partir de la date à laquelle entre en vigueur la Loi portant sur le nouveau budget annuel des dépenses ou celle de la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires dans l'exercice. Cette loi (autorisant le gouvernement à octroyer de l'argent à l'avance) est promulguée en fonction des circonstances.

593. Concernant les délais de paiement mentionnés par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, ils durent normalement le temps d'un exercice financier ; ils débutent donc à partir du 1er octobre de l'année civile et se terminent le 30 septembre de l'année civile suivante. Cependant, dans certains cas, le secteur public peut passer un accord avec le ministère des Finances pour garder le reliquat du budget qui sera dépensé -en chevauchement d'exercice- dans un délai de six mois à compter du terme de l'exercice financier et, si nécessaire, on pourra proroger ce délai de paiement après les six mois (conformément à l'article 27 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), amendée en 2517 (1974)).

(2) Au niveau de la considération de la loi par le Parlement

594. Concernant le projet de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses et celui de la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires, lorsque l'Assemblée nationale a adopté le principe desdits projets en 1ère lecture, elle forme une commission en vue d'examiner les projets de lois mentionnés ci-dessus, afin de faire une 2ème et une 3ème lectures. Effectivement, une telle considération de la commission prend toujours du temps. Pour la considération du projet de loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé dans un cas urgent, lorsque l'Assemblée nationale a adopté le principe dudit projet en 1ère lecture, le gouvernement peut demander à tous les membres de la Chambre des représentants de le considérer en 2ème lecture, selon l'article 98 alinéa 2[271] des règles de procédure de l'Assemblée nationale B.E. 2528 (1985). Signalons que, le gouvernement ayant soumis au Parlement un nouveau projet de loi l'autorisant à utiliser un paiement anticipé B.E. 2518 en 1975, le Parlement a rendu la considération dudit projet plus rapide -en deux lectures au lieu de trois.

[271] Secrétariat du Parlement, règles de procédure de l'Assemblée nationale B.E. 2528 (1985) (Bangkok, Division des Publications, Secrétariat du Parlement, 1985), p. 139.

2) L'Ordonnance

595. Dans le système juridique thaïlandais, l'Ordonnance est un acte du pouvoir exécutif équivalent à la loi, lors que celle-ci est ratifiée par le Parlement et publiée dans le journal official. Auparavant, le gouvernement doit la soumettre au Parlement pour que ce dernier l'approuve sans tarder. Dès que le Parlement l'a approuvée, l'Ordonnance entre en vigueur ; s'il ne l'approuve pas, les activités entreprises jusqu'à la décision n'en seront tout de même pas affectées.

La promulgation de l'Ordonnance peut être faite dans les cas suivants :

(1) En cas d'urgence

596. L'article 184 de la Constitution de 2007 déclare : « *Pour sauvegarder la sécurité nationale, la sécurité publique, la sécurité économique ou pour remédier à des catastrophes naturelles, l'Ordonnance -promulguée par le roi- entre en vigueur comme une loi.*

Conformément à l'alinéa 1, l'Ordonnance est promulguée quand le Conseil des ministres considère qu'il s'agit d'un cas d'urgence inévitable.

A l'occasion de la prochaine réunion parlementaire, le Conseil des ministres proposera au Parlement le décret royal, sans tarder. En dehors de la période de réunion, si l'ouverture de la Session extraordinaire est trop éloignée, le Parlement est convoqué par le Conseil des ministres pour l'approbation ou la non-approbation de l'Ordonnance, sans délai. Dans le cas où ladite Ordonnance serait approuvée par l'Assemblée nationale, mais non-approuvée par le Sénat, l'Assemblée nationale insistera afin d'obtenir son approbation. Avec des votes inférieurs à la moitié des membres de la Chambre des représentants, l'Ordonnance est rejetée, sans que les activités entreprises -avant la présentation de ladite Ordonnance- en soient affectées.

Si l'Ordonnance (prévu à l'alinéa 1) entraîne des effets sur l'amendement ou l'annulation des dispositions de la loi, elle est rejetée conformément à l'alinéa 3. Les dispositions mentionnées par la loi existante (avant d'être amendées ou annulées) entrent en vigueur -jusqu'à la date ultime de non-approbation du décret royal.

Si l'Assemblée nationale ainsi que le Sénat approuvent l'Ordonnance ou si le Sénat ne l'approuve pas dans un premier temps, mais que l'Assemblée nationale obtienne, au final, l'approbation (avec des votes supérieurs à la moitié des membres de la Chambre des représentants), ladite Ordonnance entre en vigueur comme une loi.

En ce qui concerne l'approbation ou la non-approbation de l'Ordonnance, le Premier ministre fait publier la décision dans le Journal Officiel. En cas de non-approbation, celle-ci prend effet -à compter de la date de publication.

L'Assemblée ainsi que le Sénat confirmeront leur approbation en faveur de l'Ordonnance, au cours de la première réunion parlementaire. »

597. Selon l'article 184 de la Constitution de 2007, on peut constater que le gouvernement est autorisé à promulguer l'Ordonnance en cas d'urgence, mais les applications pour telle ou telle activité ne sont pas clairement définies. Une question se pose alors : Le gouvernement ne pourrait-il pas promulguer une loi l'autorisant à utiliser de l'argent provenant du Trésor -pour un besoin urgent ?

598. Dans ce cas de figure, selon Issara NITITHANPRAPAS, « *la Constitution ne mentionnant pas clairement les différents objectifs de la promulgation de l'Ordonnance, le gouvernement a donc le pouvoir de promulguer une Ordonnance l'autorisant à obtenir de l'argent en urgence* ».[272]

599. Depuis que la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948) est appliquée, l'Ordonnance autorisant le gouvernement à demander de l'argent (comme le prévoit l'article 6 de la présente loi) n'a été promulguée qu'une fois : c'est l'Ordonnance autorisant le gouvernement à dépenser de l'argent à l'avance B.E. 2523 (1980). Elle a été appliquée pour que le gouvernement puisse créer des emplois dans les campagnes, avec une somme de 3.500 millions de bahts (environ 77,8 millions d'euros), afin d'éviter une calamité publique liée aux conditions de sécheresse. En publiant une telle Ordonnance, le gouvernement donne les raisons suivantes :

« *A cause des conditions de sécheresse dans plusieurs provinces, les ruraux rencontrent de graves problèmes : ils ont moins de revenus tandis que le coût de la vie augmente. Cela affecte la sécurité publique et la sécurité économique du pays. Par*

[272] NITITHANPRAPAS Issara, Réserves de trésoreries, Journal juridique nº3 (septembre 1991) :126.

conséquent, il est nécessaire que le gouvernement aide rapidement les ruraux en créant des installations leur fournissant de l'eau (indispensable à la consommation et à l'agriculture), et leur assurant un revenu plus important. Par exemple, le gouvernement doit opérer immédiatement, pendant la saison des pluies, pour stocker la plus grande quantité possible d'eau (de pluie). A cet égard, il convient d'autoriser le gouvernement à utiliser de l'argent -à l'avance- conformément à la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948). L'Ordonnance est ainsi promulguée pour éviter une calamité publique. »

(2) En temps normal

600. L'article 186 de la Constitution de 2007 prescrit que « *Durant la session, si la Loi sur la taxation ou sur la monnaie doit être considérée immédiatement et secrètement (en vue de protéger les intérêts du pays), l'Ordonnance promulguée par le roi, entre en vigueur comme une loi.*

Conformément à l'alinéa 1, l'Ordonnance à promulguer doit être proposé à l'Assemblée nationale -dans un délai de trente jours- à compter de la date suivant sa publication au Journal Officiel, et l'article 184 s'applique alors mutatis mutandis. »

601. D'après la disposition mentionnée ci-dessus -dans des circonstances normales- une Ordonnance peut être uniquement promulguée par le Conseil des ministres dans le cas où il s'agit de la Loi sur la taxation ou sur la monnaie. Celle-ci peut ainsi être approuvée immédiatement et secrètement, en vue d'être utilisée pour protéger les intérêts du pays.[273]

602. En ce qui concerne les réserves de trésoreries -issues du 2ème compte du Trésor- ce sont le chef de Département du Trésor (ou une personne déléguée) et un agent nommé spécialement par le Conseil des ministres qui signent ensemble l'emprunt au Trésor. S'il s'agit des réserves de trésoreries du Trésor provincial ou du Trésor local, c'est le préfet qui en est responsable.

[273] Ibid, p.124.

2. Les exceptions sur le paiement des fonds publics

603. Les fonds publics peuvent faire l'objet de paiements s'ils sont prescrits dans la Loi sur le budget des dépenses, dans la Loi relative à la procédure budgétaire, dans la Loi sur le transfert du budget ou dans la Loi sur les réserves de trésoreries. « Sauf en cas d'urgence où l'argent peut être dépensé à l'avance, il faut suivre les règlements et les méthodologies fixés parla Loi promulguée sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1984), ce qui est conforme à l'article 169 de la Constitution de 2007. »

604. S'agissant des règlements sur le paiement des fonds publics prévus à l'article 6 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1984), signalons que les articles 7, 8 et 12 mentionnent les exceptions relatives à ce paiement.

(a) Les exceptions prévues à l'article 7 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)

605. L'article 7 de ladite loi prévoit que « *Les réserves de trésoreries peuvent provenir du 2ème compte du Trésor provincial ou du Trésor local -avant la réception de l'autorisation de paiement-, dans les cas suivants :*

(1) la somme attribuée pour les dépenses mentionnées dans la Loi portant sur le budget annuel des dépenses n'est pas suffisante, et il est nécessaire de la compléter immédiatement ;

(2) la Loi autorisant à avancer de l'argent en cas de nécessité, en suivant les dispositions de telle ou telle loi ;

(3) des engagements avec des gouvernements étrangers ou des institutions financières internationales nécessitant un paiement urgent ;

(4) le rachat par le gouvernement d'obligations ou d'instruments financiers pour acquitter les dettes prévues dans le contrat de prêt établi au ministère des Finances (avec un montant approuvé par le Ministre) ;

(5) l'achat de monnaies, d'obligations gouvernementales ou de valeurs stables étrangères (hormis les actions) pour solder les dettes du ministère des Finances, selon un montant inférieur à celui des dettes à acquitter dans un délai de cinq ans. A cet égard, le Ministre -sous le consentement du Conseil des ministres- a le pouvoir de déterminer les règlements concernant cet achat fait avec des monnaies étrangères versées aux banques ou à d'autres organisations concernées.

Selon les cinq cas mentionnés ci-dessus, lorsque les réserves de trésoreries ont été utilisées, l'argent attribué, prévu dans la Loi sur le budget des dépenses supplémentaires (pour l'exercice en cours) ou la Loi sur le transfert des dépenses ou la Loi sur le budget des dépenses (pour le prochain exercice) devra être remboursé.»

606. Selon l'article. 7 (1), il faut respecter les quatre éléments sans se passer d'un des éléments suivants[274] : 1. les dépenses sont déjà fixées dans le budget des dépenses du gouvernement 2. la somme attribuée au budget des dépenses du gouvernement n'est pas suffisante 3. les réserves de trésoreries ont déjà été utilisées pour répondre à des circonstances exceptionnelles 4. un paiement immédiat est indispensable.

607. A ce sujet, Puey UNGPHAKORN[275] a donné un exemple édifiant : « *Le budget des dépenses du gouvernement, soit un million de bahts, a été attribué au Département des Autoroutes pour leur construction mais, dans le même temps, le prix des matériaux a augmenté tandis que la saison des pluies arrivait. Pour ces deux raisons, les autoroutes n'ont pu être achevées et le budget initial s'est révélé insuffisant. Il fut alors nécessaire de recourir au budget supplémentaire. Par conséquent, le gouvernement a dû exercer son pouvoir en soutirant de l'argent au compte du Trésor, conformément à l'article 7(1).* »

[274] THANAPORNPUN Rangsun, Réserves de trésoreries dans le système économique de la Thaïlande (Bangkok : Université Thammasat, 1985), p. 69.
[275] UNGPHAKORN Puey, Record de la conférence sur le Trésor (Bangkok : Pramualmit, 1955), p. 29.

608. Le paiement, prévu audit sous-article rappelle, que pour attribuer immédiatement une avance des réserves de trésoreries, il faut respecter les quatre circonstances mentionnées ci-dessus. Ce n'est pas une obligation pour le corps exécutif (qui a besoin d'effectuer continuellement des paiements) parce que l'argent ne pourrait pas être attribué dans de nombreux cas. Ainsi, pour l'exercice de l'année 1990, après avoir reçu une lettre (délivrée par le ministère des Finances) sur la réglementation en matière de taux de salaires ou de rémunérations des employés, des chefs de communes ainsi que des chefs de villages, le Ministre a demandé au Conseil d'Etat si on pouvait lui accorder de l'argent, tiré du 2ème compte du Trésor (conformément à l'article 7 (1) de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1984)). Le Conseil d'Etat a répondu que, selon le contenu de l'article 7(1), « cette circonstance » se suffisait à elle-même et l'action ou la décision du corps exécutif ne serait pas directement concernée.

609. Lorsque le corps exécutif estime que telle circonstance détermine son action ou sa décision par rapport à la nécessité, il exerce toujours son pouvoir pour obtenir de l'argent en provenance du 2ème compte du Trésor. Si le budget déjà établi est insuffisant, cela révèle que l'article 7(1) de la Loi portant sur les réserves de trésoreries n'est pas suffisamment adapté à toutes les nécessités de paiement ; il (l'article) contrecarre l'esprit de la Loi (portant sur les réserves de trésoreries) en limitant le paiement (approuvé par le Parlement) desdites réserves comme prévu dans la Loi portant sur le budget des dépenses de l'exercice en cours.

610. Pour la raison mentionnée ci-dessus, le Conseil d'Etat a considéré que, suite à l'augmentation des salaires des fonctionnaires, des employés, des chefs de communes et des chefs de villages, le budget établi n'était pas suffisant. Cela ne constituant pas une « circonstance » prévue par l'article 7 (1), si le gouvernement persistait vis-à-vis de ce paiement, il devait promulguer la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) ou recourir à d'autres moyens juridiques l'autorisant à le faire (voir le livre du Conseil d'Etat, nº นร. (Nor Ror.) 0161/219 daté du 16 mars 1990).

611. Selon l'article 7(2), deux éléments sont indispensables pour appliquer cette disposition : le paiement doit être déterminé par une loi ou une Ordonnance et il faut faire valoir la nécessité d'un paiement immédiat.

612. Il est impossible de dissocier ces deux éléments ; par exemple, une loi votée par le Parlement a permis au gouvernement de porter assistance aux victimes d'inondations. Lorsque cette loi a été approuvée par le Parlement, et en vertu de la présente loi, le gouvernement a pu avancer de l'argent, devant la nécessité d'un paiement immédiat. Si le paiement à l'avance n'avait pas été autorisé par un décret royal et si la liste des dépenses n'avait pas été fixée dans le budget annuel, le gouvernement aurait pu utiliser les réserves[276] de trésoreries en vertu de l'article 7(2).

613. Le Conseil d'Etat donne son avis -uniquement- pour la promulgation de l'Ordonnance, en vertu de la Loi portant sur les régulations des fonctionnaires ; par exemple, l'augmentation des salaires des fonctionnaires (en 1990) est une action juridique, conformément à la loi. Cela signifie que l'argent peut être émis du 2ème compte du Trésor - selon l'article 7(2)- car la promulgation de ladite loi a été approuvée par le Parlement en tant que corps législatif. En outre, le Parlement doit approuver la somme globale fixée par les taux de salaires des fonctionnaires (prévus pour chaque catégorie), ainsi que la nouvelle réglementation en matière de taux de salaires dans le cadre de chaque budget salarial, avant de déléguer ses pouvoirs au corps exécutif.

614. L'Ordonnance est un acte qui émane du pouvoir exécutif, d'après les compétences règlementaires octroyées par la loi ou la Constitution. En vertu de la Loi portant sur les régulations des fonctionnaires, l'Ordonnance sur la détermination des taux de salaires est donc rendue par le corps exécutif, sous le consentement du corps législatif mis à la disposition de la loi. Lorsqu'elle est promulguée par le corps exécutif, celle-ci entre en vigueur conformément à la Loi portant sur les régulations des fonctionnaires pour que les salaires (fixés par ces taux) soient systématiquement attribués. Dans ce cas-là, l'Ordonnance est conforme à la condition prévue à l'article 7(2) de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), amendée par la Loi portant sur les réserves de trésoreries (nº3) B.E. 2509 (1966).

615. En ce qui concerne l'article 7(3), deux éléments sont nécessaires pour appliquer cette disposition ; (1) les engagements avec des gouvernements étrangers et des institutions financières internationales sont à l'origine d'un paiement impératif et (2) un paiement immédiat est indispensable.

[276] THANAPORNPUN Rangsun, *op.cit*, p. 70.

616. Il est également impossible de dissocier ces deux éléments ; lorsque, par exemple, le gouvernement doit s'acquitter de dettes extérieures envers des gouvernements étrangers, sans l'établissement d'un budget -en vertu de l'article 7(3)- il peut emprunter de l'argent au Trésor. On peut observer que, conformément audit article (de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)), cette disposition concerne -uniquement- les engagements avec des gouvernements étrangers ; elle ne comprend pas les institutions financières internationales, alors que la Loi portant sur les réserves de trésoreries (nº3) B.E. 2509 (1966)[277] les intègre.

617. Selon l'article 7(4), la Loi sur les réserves de trésoreries dispense un paiement pour le rachat d'emprunts obligatoires -ne nécessitant pas un versement immédiat- contrairement aux sous-articles 1-2-3 (article 7) mentionnés ci-dessus. Dans l'esprit du sous-article (4), le ministre des Finances peut prendre en considération le rachat de ces emprunts obligatoires, surtout quand le gouvernement a des réserves importantes, et qu'il peut donc acquitter ses dettes en abaissant les taux d'intérêt.

618. Concernant l'article 7(5) de la Loi portant sur les réserves de trésoreries (nº4) B.E. 2534 (1991), la raison principale de l'élaboration dudit sous-article est que le gouvernement a la possibilité de rendre ses réserves plus rentables en achetant à l'étranger des monnaies, des valeurs stables ou des obligations gouvernementales ; il pourra ainsi acquitter les dettes (du ministère des Finances) d'un montant inférieur aux dettes à rembourser dans un délai de cinq ans.

(b) Les exceptions prévues à l'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)

619. L'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948) prévoit que « *L'argent en provenance du 2ème compte du Trésor, du Trésor provincial ou du Trésor local peut être :*

(1) un prêt,

(2) un dépôt,

(3) un transfert d'argent mis en dépôt au ministère des Finances,

[277] Id, p. 70.

(4) *un trop-perçu à rembourser (dans le délai fixé de l'exercice), et qui ne doit pas être versé au compte du gouvernement.* »

620. Concernant ces prêts, selon l'article 3 de la même loi, ils représentent une somme modique, attribuée au secteur gouvernemental, afin que chaque bureau puisse payer à l'avance ses frais divers, conformément aux règlements du ministère des Finances.

621. En outre, selon l'article 4 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), c'est « l'avance » qui désigne la somme susmentionnée. Néanmoins, le contenu des lois citées ci-dessus, concernant (toutes deux) des subventions remboursables, diffère en ce sens que « le prêt » est consacré -uniquement- aux frais divers et, pas seulement à « l'avance » (conformément aux règlements du ministère des Finances).

622. Le mot de « prêt », prévu dans la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), a alors été changé par le mot « avance » et ainsi, sa signification est conforme à l'article 4 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959). Au final, l'article 3, alinéa 2 de la loi de 1959 prévoit que « *La présente loi s'applique aux lois et autres règlements prescrits dans ladite loi ou qui sont contraires à une telle disposition.* »[278]

Approuvée par le Ministre des Finances, l'avance en provenance du Trésor est attribuée au secteur public pour un paiement nécessaire. Lorsque le secteur public n'a plus de besoins, cette avance doit être reversée au Trésor. L'avance -argent hors budget- est très peu utilisée par rapport aux autres subventions hors budget.

623. Concernant le terme « dépôt » prévu par l'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), il représente, selon l'article 3 de la même loi, l'argent attribué à un dépositaire -en l'occurrence le ministère des Finances- qui le restituera à son déposant en cas de besoin. Conformément aux règlements dudit ministère, ce dépôt est de l'argent hors budget, attribué au secteur gouvernemental qui aura la possibilité de le dépenser sans le verser au Trésor, conformément à une loi rendue. Par exemple, il servira à subventionner des activités, à indemniser des propriétaires, à restaurer ou racheter des propriétés ou des secteurs gouvernementaux comme des hôpitaux, des

[278] NITITHANPRAPAS Issara, « Règlements sur le Trésor public », documents du cours sur la Loi des finances publiques au niveau de la maîtrise, Faculté de droit, Université Ramkhamhaeng, 1992, p. 23.

établissements d'enseignement etc. Lorsqu'il n'y a plus de besoins, l'argent susmentionné doit être rendu au ministère des Finances.

624. Parfois, certaines entreprises publiques décident aussi de faire un dépôt d'argent au ministère des Finances. Quand un secteur gouvernemental ou une entreprise publique veut utiliser l'argent déposé, il lui suffit d'envoyer un bordereau de retrait pour le retirer immédiatement, selon les règlements du ministère des Finances. Le dépôt représente donc l'argent placé au ministère des Finances qui, après un retrait, doit être restitué au déposant. Plus il y a de dépôts, plus les réserves de trésorerie augmentent, mais le ministère des Finances doit restituer le montant intégral aux déposants, après leur demande de retrait.

625. « Le transfert de l'argent mis en dépôt au ministère des Finances » prévu par l'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), signifie, selon l'article 3 de ladite loi, que l'argent d'une administration peut être transféré à une autre administration, conformément aux règlements du ministère des Finances.

626. Autrefois, les moyens de communication étant peu développés et les succursales de banques d'affaires n'existant pas dans les provinces, le ministère des Finances offrait son service de prêt au secteur privé. De nos jours, grâce à une communication diversifiée et à la fondation des succursales (de banques d'affaires), ce service du ministère des Finances s'est arrêté.

627. Normalement, cet argent -hors budget- provient de Bangkok. Il doit être versé au Trésor, pour être transféré par la suite aux secteurs gouvernementaux se situant dans les provinces ou à Bangkok ou encore au secteur gouvernemental d'une province à l'autre.

Le transfert d'argent hors budget est considéré comme un transfert via un mandat postal de l'Autorité des communications de Thaïlande ou un transfert d'argent des banques d'affaires.

Cet argent prend de la valeur dès que le ministère des Finances le possède en dépôt pour le transférer à une autre organisation. Lorsqu'il n'est pas encore transféré, le ministère des Finances doit le céder à son destinataire -dans un délai de deux mois-, à compter de la date à laquelle il en a fait la demande.

Quant au destinataire, il remboursera plus qu'il n'a perçu, grâce à l'utilisation du dépôt ou du fonds renouvelable.

628. En ce qui concerne l'expression « un trop-perçu à rembourser » comme prévu à l'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), cela concerne principalement les impôts qui ont été perçus en excédent. Cet argent sera rendu dans le délai fixé par l'exercice financier parce qu'il ne doit pas être détenu par le gouvernement. En effet, le sous-article 4 mentionne que le gouvernement doit reverser ce surplus à son propriétaire.

629. A contrario, lorsque l'argent placé dans ses réserves de trésoreries ne doit pas être remboursé, le gouvernement peut l'utiliser, sans que la promulgation d'une loi soit nécessaire.

(c) Les exceptions mentionnées à l'article 12 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)

630. L'article 12 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948) déclare que « *Le paiement pour tout fonds ou tout fonds renouvelable ne peut être fait que conformément à la loi.* »

Le fonds ou le fonds renouvelable représente l'argent versé au secteur gouvernemental afin d'être capitalisé et utilisé pour ses activités. Les revenus, provenant de telles activités, peuvent être ajoutés au fonds, sans être déposés au Trésor.

L'établissement du fonds ou du fonds renouvelable est autorisé par une loi spécifique comme le Fonds d'aide aux agriculteurs, établi par la Loi portant sur le fonds d'aide aux agriculteurs B.E. 2518 (1975). A défaut de loi établie, le fonds est prescrit dans une des listes fixées par les documents budgétaires, et c'est le Parlement qui approuve le budget des dépenses ; ce fut le cas, par exemple, du Fonds pour l'industrie de la défense fixé dans le budget annuel des dépenses de l'année 1979.

631. Lorsque le secteur gouvernemental utilise le fonds ou le fonds renouvelable et qu'il lui reste de l'argent, il doit le mettre en dépôt au ministère des Finances. Cet argent peut être retiré si nécessaire. En conséquence, le fonds ou le fonds

renouvelable, déposé par le secteur gouvernemental au ministère des Finances, est considéré comme un type de dépôt.

Le gouvernement ne contrôlant pas l'utilisation du fonds renouvelable, cet argent peut être dépensé -sans approbation du Parlement. Cependant, le fonds de roulement sera mieux employé lorsque les activités procureront des recettes suffisantes.

632. De par la volonté du corps législatif, le fonds renouvelable correspond à certaines activités du secteur gouvernemental comme l' « Organisation du Riz », non fondée par la loi. Selon l'article 13 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948), après la promulgation de ladite loi, la Loi portant sur la fondation des organisations gouvernementales B.E. 2496 (1953) fut ensuite établie. Cette dernière autorise le gouvernement à créer des organisations pour des intérêts publics, économiques ou sociaux. Le décret royal portant sur l'établissement des organisations gouvernementales est promulgué par le gouvernement. Les organisations gouvernementales, qui ont été fondées par la loi de 1953 et par le décret royal, sont considérées comme des personnes morales -dissociées d'un ministère, d'un sous-ministère ou d'une subdivision. En outre, les capitaux de chaque organisation sont inscrits dans la loi et dans le décret royal mentionnés ci-dessus, ainsi que la commission qui s'occupe de leurs activités et de leurs financements. Enfin, la majorité des activités ayant utilisé le fonds renouvelable (prévu par la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948)) deviennent des activités gouvernementales ; citons, par exemple, l'activité liée à la production de vaccins pour la prévention des maladies animales gérée par le Département du développement du bétail, et celle liée à la propagation des graines gérée par le Département de la promotion de l'agriculture etc.

3. L'établissement du budget des dépenses pour un versement du Trésor

633. Conformément aux dispositions de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) et de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), deux raisons sont retenues concernant l'établissement du budget des dépenses pour un versement du Trésor : l'une est la nécessité, et l'autre les moyens dudit établissement.

(a) La nécessité d'un versement du Trésor

634. Ces deux lois mentionnées ci-dessus prescrivent les deux raisons principales pour lesquelles l'établissement du budget des dépenses nécessite un versement du Trésor.

1) Les dépenses du Trésor

635. D'après les règlements et les exceptions sur le paiement de l'argent gouvernemental, ledit paiement ou l'argent des réserves peut être accordé -avant le recours aux lois[279]- dans les circonstances suivantes :

- pour des paiements approuvés (selon une disposition prévue à l'article 6 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) ;
- pour des paiements provenant du 2ème compte du Trésor, du Trésor provincial ou du Trésor local, avant l'établissement de la loi les autorisant à attribuer de l'argent (conformément à l'article 7 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948)) et qui prévoit les cinq cas suivants :
  - celui de dépenses approuvées (conformément à la Loi portant sur le budget annuel des dépenses) mais la somme allouée étant insuffisante, il est nécessaire et urgent d'obtenir de l'argent en supplément ;
  - lorsqu'une loi autorise un paiement qu'il est nécessaire de dépenser immédiatement ;
  - en cas d'engagements signés avec des gouvernements étrangers ou des institutions financières internationales, et pour lesquels il est impératif de disposer d'un capital dans l'immédiat ;
  - lors du rachat d'obligations gouvernementales, d'instruments d'emprunts du ministère des Finances, et de l'acquittement des dettes dudit ministère fixé dans son contrat de prêt, selon l'approbation de son ministre ;

[279] Ce sont : la Loi portant sur le budget des dépenses, la Loi relative à la procédure budgétaire, la Loi portant sur le transfert du budget ou la Loi portant sur les réserves de trésoreries.

- pour collecter des monnaies, des obligations gouvernementales ou des valeurs stables étrangères, grâce à l'argent permettant au ministère des Finances de s'acquitter de ses dettes, pour un montant inférieur à la totalité de la somme qui doit être acquittée dans un délai de 5 ans. A cet égard, le ministre (sous le consentement du Conseil des ministres) a le pouvoir de déterminer des règlements sur lesdites acquisitions.

636. Le paiement à l'avance -sous réserve d'approbation- concerne le paiement prévu à l'article 6 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) ou le paiement précédant l'application d'une loi mentionnée à l'article 7 de la même loi. Dans les deux cas, il s'agit d'établir un budget des dépenses pour le remboursement des dépenses déjà engagées. Conformément à l'approbation sur le paiement à l'avance ou au décret royal, un budget des dépenses doit être établi pour le remboursement, dans le cadre de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou de la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires. Concernant l'établissement du budget des dépenses pour le remboursement prévu à l'article 7, non seulement cet établissement est prescrit dans la Loi portant sur le budget annuel des dépenses ou dans la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires, mais aussi dans la Loi portant sur le transfert du budget des dépenses.

2) Les dépenses de la Caisse de Prévoyance.

637. Le montant de la Caisse de Prévoyance, soit 100 millions de bahts (2,5 millions d'euros), peut être utilisé par le ministre des Finances pour les avantages de l'Etat et doit être remboursé après utilisation, comme prévu à l'article 29 bis de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

(b) La procédure pour établir le budget des dépenses

638. Les moyens pour établir le budget des dépenses en vue d'un versement du Trésor sont prescrits dans l'article 14 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) comme suit :

(1) Dans la Loi portant sur le budget des dépenses, le budget pour le versement du Trésor est indépendant du budget annuel de l'exercice ;

Donc, les chiffres du budget des dépenses, pour un versement du Trésor, doivent être clairement dissociés des chiffres des dépenses annuelles, afin que le Parlement puisse facilement les distinguer. En outre, à l'article 7 (alinéa 2) de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948), il est prescrit que « le budget des dépenses pour un versement du Trésor est établi conformément à la Loi portant sur le budget des dépenses du prochain exercice financier ». Toujours selon ledit article, il n'est pas nécessaire de rendre le budget des dépenses pour un versement du Trésor, avant que la Loi portant sur le budget des dépenses annuelles ne soit établi pour le prochain exercice financier.

Par exemple, pour l'exercice financier de l'année 2011, l'argent a été payé à l'avance sous approbation, même si le budget des dépenses pour le versement du Trésor, prévu par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, n'a pas été établi pour l'exercice financier de l'année 2012. Par contre, le budget des dépenses (pour le versement du Trésor) devra êtreétabli, conformément aux lois portant sur le budget annuel des dépenses pour l'exercice financier de l'année 2013, 2014 ou 2015, selon les possibilités.

(2) Le budget des dépenses pour un versement du Trésor est porté à la charge de l'exercice financier durant lequel les réserves de trésoreries ou de la Caisse de Prévoyance ont été sollicitées.

Si le budget des dépenses pour un versement du Trésor est prescrit par la Loi portant sur le budget des dépenses du prochain exercice financier, en fait, ce ne sont pas des dépenses pour le prochain exercice financier conformément à la loi, car elles relèvent de l'exercice financier durant lequel les réserves de trésoreries ou de la Caisse de Prévoyance ont été utilisées.

Par exemple, l'argent de l'exercice financier 2011 (mentionné au décret royal) a été utilisé par le gouvernement puis, un budget des dépenses pour remboursement a été établi dans l'exercice financier 2012 ; selon la loi, ces dépenses ont été reportées à l'année 2012. C'est pour cette raison que, seul le budget des dépenses de l'année 2011 a été approuvé par le Parlement, alors que les dépenses pour remboursement, rendues par le projet de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses pour l'exercice financier de l'année 2012 ne l'ont pas été. L'établissement des dépenses -pour remboursement- représente donc l'utilisation de l'argent par le gouvernement, avant l'autorisation donnée par la loi.

639. En conclusion, les cadres juridiques autorisant la contraction de la dette publique sont liés aux cadres juridiques concernant les paiements des fonds publics. En effet, l'argent obtenu par la contraction de la dette publique est considéré comme des fonds publics qui obligent le gouvernement à respecter les cadres autorisant le paiement desdits fonds présentés ci-dessus. Toutefois, ces cadres juridiques (autorisant les fonds publics) ne s'appliquent pas au cas de l'emprunt effectué par l'article 20 (2)-(5) de la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique, l'article 23 tri de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), les lois spéciales promulguées selon un cas spécifique et qui permettent au gouvernement et aux entreprises publiques de recourir à l'emprunt, sans avoir à verser les sommes empruntées au Trésor. Il faut noter que ces trois cas sont une exception échappant au régime normal de paiement des fonds publics, paiement qui doit être strictement utilisé au moyen de la contraction de la dette publique pour atteindre une bonne discipline financière et budgétaire. Nous verrons, dans la prochaine section, que cela n'est pas le cas de la Thaïlande.

Section II
La contrainte de la dette publique liée au non-respect de la bonne discipline financière et budgétaire

640. Le déficit budgétaire, qui implique une situation dans laquelle les recettes de l'Etat sont inférieures à ses dépenses, entraîne l'engagement de la dette de l'Etat. Ledit déficit se traduit par de nouveaux emprunts que l'Etat doit contracter au cours de l'année, en sus de ceux destinés à amortir les emprunts antérieurs arrivés à échéance. Il représente ainsi, sauf durant des années particulières (comme en période de crise), le besoin de financement de l'Etat.

641. Afin de cerner l'accroissement de la dette publique, le concept de « bonne discipline budgétaire et financière » a été introduit. Ainsi, en France, l'adoption de la monnaie unique européenne a imposé le respect d'une discipline financière et budgétaire fixée par le traité de Maastricht en 1992, et le pacte de stabilité et de croissance résultant de la mise en place du Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne (dit Traité d'Amsterdam) en 1997. L'aboutissement de ces traités exige que tous les pays de la zone euro se doivent de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter

l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Il s'agit d'obtenir des finances publiques saines, à savoir un déficit cumulé des administrations publiques en dessous du seuil de 3% du produit intérieur brut (qui peut toutefois être dépassé dans certaines circonstances). Le non-respect de cette règle entraînerait une sanction. Ainsi, le Conseil européen pourrait imposer des amendes d'un montant approprié.

642. Actuellement, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 par 25 pays de l'UE, prévoit des contraintes plus fortes, exigeant que le déficit public structurel n'excède pas 0,5% du PIB et prévoyant des sanctions plus systématiques contre les États qui ne respecteraient pas les règles du Pacte de stabilité.

643. En ce qui concerne la Thaïlande, la bonne discipline financière et budgétaire se définit comme un principe assurant à la fois la bonne collection des impôts avec un montant suffisant pour couvrir les dépenses publiques, les bons usages de celles-ci, et l'engagement de la dette publique tout en respectant les règles prévues par les lois compte tenu de la durabilité économique du pays et de la performance relative à l'utilisation de l'argent public. Si une bonne discipline financière et budgétaire est donc importante pour cerner une dette excessive, elle est considérée comme un principe abstrait. Même si elle dispose de la valeur juridique prévue par la présente Constitution de la Thaïlande, il s'agit d'un cadre juridique -sans contrainte- (§I), face au pouvoir exécutif qui autorise -l'assouplissement- de ce principe (§II).

§I. La bonne discipline financière et budgétaire : un cadre juridique sans contrainte

644. La bonne discipline financière et budgétaire se traduit, en Thaïlande, à la fois par des caractères économiques (A) et juridiques (B) n'ayant pas de pouvoir suffisant. Le caractère économique implique que l'Etat doit tenir compte de la durabilité financière avant de s'engager dans la dette publique. Le caractère juridique implique que l'Etat doit respecter les règlements prévus par la Constitution, notamment dans le Chapitre 8 concernant les finances publiques.

A. La contraction de la dette publique dans le cadre de la durabilité financière

645. La dette publique peut être contractée par le gouvernement, en vertu de lois qui constituent les outils lui permettant de la réduire de différentes façons. Il suffit d'appliquer la Loi relative à la procédure budgétaire, la Loi portant sur la dette publique au les lois spéciales promulguées pour des cas spécifiques comme le décret d'urgence autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent. En considérant tous ces règlements, on remarque qu'ils sont édictés afin que la nouvelle dette puisse être contractée. Un plafond maximum de l'emprunt est fixé pour chaque contraction. Cependant, lorsqu'un nouvel emprunt est créé, les arriérés de la dette publique s'accroissent, le gouvernement a besoin de multiplier les dettes, et le montant de la dette publique augmente. Il est donc nécessaire que l'emprunt soit maîtrisé. Quand les disciplines financières initiales n'ont pas accompli leur mission (la croissance économique), le gouvernement établit alors les règlements concernant d'autres disciplines financières, envisagées dans « le cadre de la durabilité financière », en vue de contrôler la contraction de la dette publique.

646. La durabilité financière signifie que la situation financière actuelle du pays va durer en continu et pendant un certain temps. En fait, il existe plusieurs définitions de la durabilité financière, mais généralement il s'agit d'une dette publique supérieure à la solvabilité ou d'une dette publique générant tant de charges que les subventions destinées à d'autres dépenses sont utilisées pour la rembourser, et cela freine le développement du pays pendant plusieurs années[280]. En Thaïlande, le cadre de la durabilité financière est fixé par le ministère des Finances, car il peut émettre des directives sur la mise en œuvre des politiques financières relatives à la situation économique et financière du pays avec pour objectif de sauvegarder la stabilité fiscale, à moyen et long termes. En ce moment, le cadre de la durabilité financière est composé des 4 indicateurs suivants à respecter[281] :

[280] JITSUCHON Somchai. (2006). **Développement des politiques financières après la crise économique de 1997**. Article présenté au séminaire de l'année 2006 sur : « Environ une décennie après la crise économique » pour l'amélioration de la gestion macro-économique. Bangkok : Institut de recherche sur le développement de la Thaïlande.

[281] Bureau de la politique fiscale, ministère des Finances. (Novembre 2012). **Rapport sur la situation fiscale au mois de septembre 2012**. Consulté le 20 novembre 2012, http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=3318.

1. Un montant des arriérés de la dette publique inférieur à 60% du PIB,
2. Une charge de la dette inférieure à 15% du budget,
3. l'établissement d'un budget équilibré,
4. Un ratio du budget d'investissement supérieur à 25% du budget des dépenses.

647. On voit que la durabilité financière concerne non seulement les règlements sur l'établissement du budget, mais aussi les règles principales appliquées à la dette publique créée par le gouvernement. Autrement dit, l'indicateur n◦1 est utilisé pour analyser la capacité de créer une dette publique en s'appuyant sur le revenu national et donc la solvabilité du pays, et pour établir une comparaison avec le niveau de la dette publique de divers pays étrangers[282] ; l'indicateur n◦2 est employé pour comparer chaque année la charge de la dette du budget gouvernemental avec le budget restant, utilisé pour les dépenses de l'Etat.[283] Le cadre de la durabilité financière devient alors un outil servant à sauvegarder le niveau des arriérés de la dette publique, qui ne doit pas être trop élevé, afin que le gouvernement puisse récupérer une partie des revenus.

648. Même si le cadre de la durabilité financière n'est pas considéré à l'égal d'une loi, il est constitué de règlements établis et appliqués par le corps exécutif qui peut ajuster lesdits règlements ainsi que les indicateurs à la situation économique.[284] La fixation du cadre (mentionné à la page précédente) est appliquée aux systèmes de gestion de la dette publique comme une des directives principales pour la contraction et la gestion de ladite dette, conformément aux règlements du ministère des Finances sur la gestion de la dette publique B.E. 2549 (2006), qui ont été rendus en vertu de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Ces règlements déterminent que le Bureau de gestion de la dette publique est chargé d'établir les politiques et les directives convenant à la gestion

[282] CHONGDEE Siri. (Janvier-Mars 2010). **Position de la dette publique actuelle**. Journal sur la dette publique. N◦1, 10-11.
[283] Bureau de gestion de la dette publique. (1979). **Rapport de position sur l'année 1979 du Bureau de gestion de la dette publique**. Consulté le 20 novembre 2012, http://www.pdmo.go.th/upload/ebook_img/รายงานประจำปี_2555.pdf
[284] Par exemple, le montant des arriérés de la dette publique par rapport au PIB est passé d'un montant maximum de 65% pour l'année 2001 à 60% pour l'année 2002, 55% pour l'année 2003, 50% pour l'année 2004 ; ensuite, ce montant ne devait pas dépasser 60% de l'année 2009 jusqu'à présent.

de la dette publique, dans le cadre de la durabilité financière (règlement nº4 (1)). En outre, en calculant le total des emprunts fixé dans le plan de gestion de la dette publique, y compris le montant des sommes qui seront empruntées sur 5 ans, le ratio entre la dette publique par rapport au PIB et la charge de la dette par rapport au budget doit être conforme au cadre de la durabilité financière. Par ailleurs, le ratio entre la charge de la dette extérieure et les revenus perçus, grâce aux marchandises exportées et aux services, ne doit pas dépasser en moyenne les 9% (règlement nº4 (3)). Selon l'établissement du plan de gestion de la dette publique, ces règlements déterminent que toutes les organisations concernées doivent être prioritairement conscientes du cadre en vigueur afin que le capital, le risque et la solvabilité puissent être évalués, en application des règlements sur les disciplines financières qui sont considérés comme un indicateur, avant la décision d'emprunter de l'argent à un nouveau créancier selon la loi. L'application de l'ensemble des règlements mentionnés ci-dessus rend plus efficace la gestion actuelle de la dette publique.

B. La contraction de la dette publique dans le respect des règlements constitutionnels et législatifs

649. Selon les activités économiques exécutées par le secteur public, les outils incitant à atteindre les objectifs des « politiques financières » (Fiscal Policy) sont : la perception des revenus, les dépenses budgétaires, la dette gouvernementale ou dette publique. Lesdites activités permettent l'utilisation des ressources du citoyen, la consommation et la production de la Nation.

650. En Thaïlande, le secteur financier joue un rôle important pour développer l'économie et relancer le pays, selon les directives établies par le gouvernement. En conséquence, ce dernier doit fixer le cadre ainsi que les consignes relatives au contrôle et à la gestion des finances grâce auxquelles l'économie deviendra stable et durable. Les « disciplines financières » (*Fiscal Discipline*) désignent les pratiques contrôlant et gérant les finances, le fisc et les budgets gouvernementaux. Il s'agit non seulement des dépenses du secteur public, de l'attribution et de l'utilisation convenable et efficace des budgets, de la perception de revenus suffisant aux dépenses, du maintien d'un niveau convenable des

réserves de trésoreries, mais aussi de la gestion de la dette publique dont le niveau est remboursable et qui ne sera pas une charge du budget ultérieur. Les outils utilisés pour l'établissement du cadre fiscal sont : la fixation des règlements fiscaux*(Fiscal rule),* la gestion des institutions *(Institution arrangement)* et les lois portant sur laresponsabilité fiscale *(Fiscal responsibility laws)*. Ce sont les outils principaux permettant decontrôler et de bien gérer les finances. Les disciplines financières peuvent se présenter sous la forme d'un cadre ou de règles quantitatives ; la fixation remarquable des indicateurs et des objectifs chiffrés (comme le plafond des emprunts) peut être régie par des lois. Le cadre relatif aux disciplines financières constitue une directive permettant d'éviter les problèmes de négligence dans les opérations du gouvernement. C'est la situation économique et les politiques mises en œuvre par le gouvernement du moment qui procurent essentiellement des effets par rapport à la sélection des différents outils.[285]

651. En ce qui concerne le cadre juridique relatif aux disciplines financières, notamment en matière de contraction de dette publique, on trouvera lesdites disciplines dans les règles suivantes représentant deux valeurs juridiques distinctes : la valeur constitutionnelle (1) et la valeur législative (2).

1. Les règles juridiques constitutionnelles délivrant les disciplines financières et fiscales applicables à la contraction de la dette publique

652. Dans le "chapitre 8" sur les finances, le fisc et le budget de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007), on trouve la fixation des règlements et du mode opératoire pour la pratique de disciplines concernant les dépenses. Il s'agit ici du cadre des disciplines financières prévu dans la présente Constitution (a) et dans le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E……. rendu selon les dispositions de la Constitution (b).

[285] TEARNRAVISITSAGOOL Pattama. (2009). Mise en œuvre de la politique relative à la macro-économie dans le contexte de la nouvelle loi portant sur les finances et le fisc : Etude de cas durant un cycle de ralentissement économique et une crise économique en Thaïlande. Ecole de Justice, Bureau de la Cour de Justice. P. 68.. (2552).

a. Le cadre des disciplines financières prévu dans la Constitution B.E. 2550 (2007)

653. Pour le cadre des disciplines financières, différents articles ont été prescrits dans toutes les Constitutions permanentes, à compter de la 1ère Constitution du 10 décembre 1932. Lesdites dispositions ne seront pas traitées dans ce chapitre.[286] En ce qui concerne les dispositions prescrites par la 18ème Constitution B.E. 2550 (2007), le Chapitre 8 intitulé « Les finances, le fisc et le budget » détermine les règlements et le mode opératoire des disciplines concernant les revenus, les dépenses et la dette publique comme suit :

1) Le principe du consentement de paiement

654. L'article 166 prescrit que « *Le budget des dépenses de l'Etat est voté par la loi. Au cas où la Loi sur le budget annuel des dépenses ne pourrait pas être rendue au nouvel exercice, la Loi portant sur le budget des dépenses de l'exercice écoulé s'applique provisoirement.* » Remarques : les clauses mentionnées dans ledit article sont conformes « au principe du consentement » parce qu'il s'agit de la désignation d'une autorité responsable ayant la capacité d'approuver le budget et de prendre des décisions le concernant. C'est le principe fondamental fixé pour déterminer toutes les procédures liées à l'établissement des budgets.[287] Le corps législatif, élu par des représentants du peuple, détient le pouvoir suprême d'approuver (ou non) les budgets que le corps exécutif lui a proposés pour la gestion du pays. Ledit principe fait autorité en signifiant que le pouvoir souverain est exercé par l'ensemble de la société. Lorsque l'argent provient de taxes versées par les citoyens (selon la capacité de paiement des taxes de chaque individu), son utilisation doit aussi être consentie par la Nation. Ainsi, le Parlement ou le corps législatif est responsable de la considération et de l'approbation des budgets pour que les crédits gouvernementaux soient alloués par la promulgation de lois.

2) Le principe de la discipline financière et budgétaire

[286] SUWANNATAT Preecha. Cours de jurisprudence, Maison d'édition de Winyuchon, 2011, P. 123.
[287] Id, P. 128.

655. L'article 167[288] déclare qu'il faut des documents utiles à la proposition du projet de la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, et représentant la position financière du pays, les charges de la dette, la dette contractée par le gouvernement et les finances des entreprises publiques. Par ailleurs, la « Loi relative à la discipline financière et fiscale de l'Etat » est indispensable pour déterminer le cadre des disciplines financières : les règlements sur la planification budgétaire à moyen terme, la perception des revenus, la planification de l'établissement d'un budget relatif aux dépenses gouvernementales, la gestion des finances et des biens, la comptabilité, les fonds publics, la contraction de la dette, les opérations liées à l'engagement des biens ou des finances du gouvernement, ou les règlements concernant la fixation d'un paiement anticipé en cas d'urgence ou nécessité.

656. Le budget des dépenses fixé par un engagement signifie que le gouvernement est dans l'obligation de payer ou régler la dette contractée ou garantie. A cet égard, ladite dette peut être contractée chaque année -sans l'autorisation du corps législatif-, mais ce budget est clairement fixé dans la loi. Le corps législatif ne peut réduire les dépenses engagées (qui proviennent de la dette publique contractée) par le gouvernement s'agissant :

(1) du capital emprunté,

(2) des intérêts de l'emprunt,

(3) de l'argent qui peut être versé conformément à la loi[289].

---

[288]Article 167 de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007) prévoit que « *En proposant le projet de loi portant sur les dépenses pour l'exercice, il faut utiliser les documents sur l'utilisation du budget dans chaque liste de dépenses, y compris une estimation des revenus, des objectifs, des activités, des plans, et des projets. En outre, il faut aussi présenter des document sur la position financière thaïlandaise concernant l'image générale relative aux dépenses, à la perception des revenus, aux avantages, au manque de revenus causé par l'exemption d'impôts, à la nécessité d'établir les budgets engagés au cours des années antérieures, à la charge liée à la dette, à la dette contractée par le gouvernement, et à la situation financière des entreprises publiques de l'année ou à la demande d'approbation des budgets soumis durant l'exercice écoulé. Tout cela doit être considéré.*
Au cas où le budget des dépenses ne pourrait pas être directement alloué à une agence publique, une entreprise publique ou un autre organisme public, il doit être fixé dans la liste des dépenses du budget général en donnant les raisons et la nécessité d'établir ledit budget général.
Il faut utiliser le projet de loi relatif à la discipline financière et fiscale de l'Etat, en vue de déterminer le cadre des disciplines financières, y compris les règlements sur la planification budgétaire à moyen terme, la perception des revenus, la planification de l'établissement du budget des dépenses du gouvernement, la gestion des finances et des biens, la comptabilité, le fonds public, la contraction de la dette, les opérations liées à l'engagement des biens ou des finances du gouvernement, ou les règlements concernant la fixation de paiement d'une somme avancée en cas d'urgence ou en cas de nécessité, et les autres opérations concernées qui ont besoin d'un cadre lié à la perception des revenus, au contrôle de l'utilisation de l'argent, selon les principes de stabilisation économique et le développement économique durable ainsi que la justice sociale. »

[289] SUWANNATAT Preecha (2011), *op.cit*, p. 130.

3) L'adoption du budget de l'Etat

657. Article 168.[290] En ce qui concerne l'amendement de la liste des dépenses établie par les membres de la Chambre des représentants, il est interdit d'ajouter un supplément à la liste ou au montant des dépenses, mais certaines dépenses prévues lors de l'engagement peuvent être réduites, telles que la somme pour le remboursement du capital emprunté, les intérêts de l'emprunt et l'argent qui peut être perçu conformément à la loi.

La Constitution détermine les dispositions dudit article afin que les membres de la Chambre ne soient pas mis en cause concernant l'utilisation des budgets.

4) Le principe de paiement des fonds publics

[290] L'article 168 de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007) prévoit que « *L'Assemblée nationale doit analyser et réviser le projet de loi portant sur le budget des dépenses pour l'exercice, le projet de loi sur les dépenses supplémentaires et le projet de loi concernant le transfert du budget des dépenses sur une période de 105 jours, à compter de la date de réception desdits projets.*
Au cas où l'Assemblée nationale ne pourrait pas réviser les projets, dans le délai mentionné à l'alinéa (1), ils sont considérés comme ayant été approuvés par ladite Assemblée, et ils sont ensuite proposés au Sénat.
Après révision, le Sénat doit approuver ou non les projets dans un délai de 20 jours à compter de la réception desdits projets, sans pouvoir les amender.
Après l'expiration du délai, ils sont considérés comme ayant été approuvés par le Sénat. Dans ce cas ou après approbation du Sénat, il faut suivre l'article 150.
Au cas où le Sénat ne les approuverait pas, les dispositions de l'article 48, alinéa (2), s'appliquent mutatis mutandis. En révisant le projet de loi portant sur le budget des dépenses pour l'exercice, le projet de loi sur les dépenses supplémentaires et le projet de loi concernant le transfert du budget des dépenses, les membres de la Chambre des représentants ne peuvent amender des dépenses supplémentaires ou une augmentation du montant des dépenses, mais ils peuvent réduire les dépenses qui ne sont pas dans une liste engagée comme suit :
(1) l'argent pour le paiement du capital,
(2) les intérêts de l'emprunt,
(3) l'argent qui peut être versé conformément à la loi.
Après la révision de la proposition par l'Assemblée nationale, le Sénat ou le Comité parlementaire, l'amendement ou toute autre action procurant des effets sur l'utilisation du budget des dépenses ne peut être modifié. Donc, les membres de la Chambre des représentants, les sénateurs ou le comité parlementaire n'ont pas le droit d'utiliser -directement ou indirectement- des sommes allouées audit budget.
Au cas où le nombre des membres de la Chambre des représentants ou des sénateurs serait supérieur à 1/10 du nombre total des membres considérés, les dispositions de l'alinéa (6) sont violées, et ils doivent alors proposer leurs doléances à la Cour constitutionnelle pour une considération. Ladite Cour doit les examiner -dans un délai de 7 jours-, à compter de leur réception. Si la Cour constitutionnelle considère que les dispositions de l'alinéa (6) sont violées, la proposition et l'amendement sont irrecevables.
Il est important que le gouvernement approvisionne suffisamment les budgets pour une gestion indépendante des activités du Parlement, de la Cour constitutionnelle, de la Cour de justice, de la Cour administrative et d'autres organisations mentionnées dans la Constitution. Lors de la révision de leur budget de dépenses, comme prévu à l'alinéa (8), ils peuvent directement proposer leur demande d'amendement au Comité parlementaire s'ils considèrent que les budgets de dépense alloués ne sont pas suffisants. »

658. L'article 169[291] prescrit que les fonds gouvernementaux peuvent être payés uniquement dans le cas d'une autorisation prévue par la Loi portant sur le budget des dépenses, la Loi sur l'établissement du budget, la Loi concernant le transfert du budget ou la Loi portant sur les réserves de trésoreries. Toutefois, dans le cas d'urgence et de nécessité, le gouvernement peut avancer de l'argent, conformément aux principes ou moyens fixés par lesdites lois. Il faut alors établir, pour l'exercice suivant, un budget des dépenses en vue du remboursement des réserves de trésoreries. A cet égard, les ressources provenant des revenus, et qui serviront à rembourser les paiements des réserves de trésoreries, doivent être fixées.

659. « Les fonds gouvernementaux » représentent l'argent du budget des dépenses, des revenus gouvernementaux, des comptes subsidiaires annexes, mais aussi des réserves de trésorerie dont profitent les agences publiques, les entreprises publiques, les fonds publics et les administrations locales. Selon l'article 169, alinéa (1), il s'agit d'un principe de l'Etat de droit déterminant « le principe spécifique de l'autorisation ». Cette autorisation de paiement est rendue possible grâce à une loi, et ne peut émaner d'une personne quelconque ni même d'une personne occupant un poste à responsabilité -à moins qu'une loi autorise expressément ces personnes à payer les fonds gouvernementaux.[292]

5) Le contrôle des activités hors budget

[291] L'article 169 de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007) prévoit que « *Les budgets gouvernementaux peuvent être uniquement payés en cas d'autorisation prévue par la Loi portant sur le budget des dépenses, la Loi sur l'établissement du budget, la Loi concernant le transfert du budget ou la Loi portant sur les réserves de trésoreries. A l'exception du cas d'urgence et de nécessité, le gouvernement peut attribuer de l'argent à l'avance, conformément aux principes ou moyens fixés par les lois. Dans ce cas, l'établissement du budget pour le remboursement des réserves de trésoreries doit être fixé dans la Loi portant sur le transfert du budget des dépenses, dans la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires ou dans la Loi sur le budget des dépenses de l'exercice suivant. A cet égard, les ressources provenant des revenus pour rembourser les réserves de trésoreries déjà utilisées doivent aussi être fixées.*
En temps de guerre, le Conseil des ministres est autorisé à transférer ou à utiliser de l'argent qui est destiné à la liste des dépenses des agences publiques ou des entreprises publiques. Il peut être immédiatement versé dans une liste différente de celle mentionnée par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses, et on doit en informer le Parlement, sans délai.
Dans le cas où le gouvernement transfèrerait ou utiliserait le budget des dépenses -prévu pour la liste fixée des agences publiques ou des entreprises publiques- pour une autre liste de dépenses, il doit en informer le Parlement, tous les 6 mois. »

[292] SUWANNATAT Preecha (2011). Cours de jurisprudence. Maison d'édition de Winyuchon. P. 128 et 148

660. L'article 170 précise : « *Les organes étatiques recevant les argents publiques qui ne sont pas versés dans la Trésorerie, un tel organe doit établir un rapport (sur la perception et le paiement de cet argent), et le soumettre au Conseil des ministres, à la fin de chaque exercice. Le Conseil des ministres établit ensuite son propre rapport, proposé à l'Assemblée nationale et au Sénat.*

L'utilisation de l'argent comme prévu à l'alinéa (1), doit être régi par le cadre des disciplines financières contenues dans ce chapitre. »

661. En ce qui concerne les dispositions du présent article, il s'agit d'adopter les règlements et les moyens relatifs au contrôle « des avances ou dépenses hors budget ». Ceci représente une exception dans le système législatif budgétaire thaïlandais qui doit être strictement appliqué.

662. En effet, selon l'article 4 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) et l'article 24 de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959), toutes les sommes obtenus doivent être versées aux réserves de la Trésorerie surveillées par le ministère des Finances. Cet argent est défini comme « des subventions ou dépenses dans le budget » qui ne peuvent être utilisées qu'avec l'autorisation de la loi des finances de l'année. Ces dernières dépenses budgétaires sont donc sous le contrôle du Parlement qui a le pouvoir d'approuver la loi des finances de l'année.

663. Toutefois, il existe de multiples lois prévoyant que certaines sommes d'argent obtenues par les organes étatiques ne doivent pas être versées et réservées à la Trésorerie. Un tel organisme peut les utiliser sans demander une autorisation parlementaire ; il en est de même pour les donations dont les donateurs fixent l'objectif de l'utilisation ou l'argent obtenu par la contraction de la dette publique que la loi autorise à ne pas verser à la Trésorerie. Il s'agit là « des avances ou dépenses hors budget » qui constituent l'acquisition directe de l'Administration et qui n'ont pas besoin d'approbation parlementaire pour les utiliser en raison de la flexibilité de paiement. L'utilisation de cet argent est véritablement un pouvoir propre à l'exécutif.

664. C'est pourquoi, le Comité de rédaction de la Constitution de 2007 a mis l'accent sur le contrôle, à postériori, de l'argent hors budget pour exiger que les organes étatiques qui obtiennent ces avances hors budget en informent le Conseil des ministres, l'Assemblée nationale et le Sénat chaque année budgétaire. De même, le paiement des dépenses hors budget doit respecter le cadre des disciplines financières prévu par la Constitution.

b. Le cadre des disciplines financières présenté dans le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E….

665. Selon l'article 163, alinéa (3) de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007), la Loi déterminant le cadre des disciplines financières (y compris les règlements sur la planification budgétaire à moyen terme, la perception des revenus, la planification de l'établissement du budget relatif aux dépenses du gouvernement, la gestion des finances et des biens, la comptabilité, le fonds public, la contraction de la dette, les opérations liées à l'engagement des biens ou des finances du gouvernement, la fixation du paiement d'une somme d'avance en cas d'urgence ou en cas de nécessité et les autres opérations concernées) a été adoptée. Elle est applicable à la perception des revenus, au contrôle de l'utilisation de l'argent selon les principes de stabilisation économique et de développement économique durable ainsi que de justice sociale. De plus, elle permet la gestion des finances du pays, y compris des finances des agences et entreprises publiques, des administrations locales pour une gestion efficace, durable, vérifiable et évidente. A cet égard, les clauses de la présente loi se composent des 10 principes suivants :

- **1er Principe**. La mise en œuvre de la politique financière ainsi que la gestion des finances du gouvernement doivent être totalement conformes au cadre des disciplines financières, selon les principes de stabilisation et de développement économiques durables, et de justice sociale. Par ailleurs, les ressources publiques seront allouées le plus utilement possible, et les informations sur les finances évidentes et vérifiables seront révélées au public.
- **2ème Principe.** La planification budgétaire à moyen terme est réalisée afin de présenter une image générale relative aux dépenses gouvernementales : un budget et des dépenses hors budget des entreprises publiques, des

administrations locales, des organisations publiques, des fonds publics (y compris les sources des revenus et des emprunts) servant à la mise en œuvre de la politique financière thaïlandaise.

- **3ème Principe.** Il est nécessaire que la perception des revenus soit efficace, correcte et juste. Il faut aussi que la planification de la perception de tous les types de revenus soit convenable et conforme à la situation. Lesdits revenus doivent être versés au Trésor pour favoriser les dépenses du gouvernement.
- **4ème Principe.** L'utilisation des fonds gouvernementaux doit être prudente, justifiée, vérifiable, la plus utile aux intérêts public, et conforme aux objectifs de chaque type de budget des dépenses. Il est aussi important que le processus d'élaboration du budget des dépenses se révèle évident et clair, reposant sur la stabilité et la durabilité financières. En outre, il est indispensable de connaître les dépenses qui deviendront des charges gouvernementales pour établir complètement le budget.
- **5ème Principe.** La gestion des finances et des biens publics doit être conforme aux intérêts publics, et basée sur les mêmes normes.
- **6ème Principe.** Il faut que les normes relatives à la comptabilité du secteur public et à la vérification interne des comptes au sein du gouvernement soient évidentes, et que soit établi un rapport sur les finances des agences publiques, des entreprises publiques, des fonds publics et des administrations locales. Par ailleurs, un audit émanant d'un organisme indépendant doit être révélé au public, sans délais.
- **7ème Principe.** Un nouveau fonds public peut être établi, mais sa loi et ses objectifs ne doivent pas être semblables à ceux du secteur public ou du fonds public déjà fondé. Par contre, les normes relatives à la gestion des finances de tous les fonds publics seront identiques. Les dépenses doivent -exactement- être conformes à leurs objectifs. En outre, la mise en œuvre desdits fonds doit régulièrement être connue pour être évaluée.

- **8ème Principe.**[293] Une contraction de dette, une opération provoquant l'engagement de capitaux ou les charges financières du gouvernement doivent -strictement- être conformes aux intérêts publics. En conséquence, ces actions doivent être prudemment exécutées en reposant sur la solvabilité et sur la durabilité financière, mais la situation liée à l'endettement public (y compris la dette des entreprises publiques, des administrations locales, et des organisations concernées) doit être systématiquement surveillée.
- **9ème Principe.** Les informations mises à jour sur les finances et l'estimation anticipée sont annoncées au secteur public, y compris l'évaluation du risque à moyen et long termes. Tout cela constitue les directives promouvant le contrôle public et la responsabilité financière, en faveur de la stabilité et de la durabilité.
- **10ème Principe.** L'établissement d'un cadre de disciplines, qu'une personne concernée directement ou indirectement doit rigoureusement respecter, est indispensable. En outre, une organisation, un officiel ou un responsable politique seront sanctionnés en cas de non-respect de ces disciplines.

666. Le projet de la présente loi, ayant été approuvé par le Conseil des ministres le 13 octobre 2009, a été préparé par le Bureau du Conseil d'Etat qui l'a ensuite soumis au ministère des Finances pour confirmation.

[293] Selon l'article 8, dans le Chapitre 8 concernant la contraction de la dette, les opérations engagées pour les biens publics ou les charges financières du gouvernement, le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…, il est prescrit que la contraction de la dette, la gestion de la dette publique ou les opérations engagées pour les biens publics ou les charges financières du gouvernement doivent strictement être conformes aux intérêts publics. Elles doivent être exécutées avec prudence en reposant sur la solvabilité et sur la durabilité financières.
Le ministère des Finances est chargé de surveiller systématiquement la situation de l'endettement public et de la dette contractée par les administrations locales.
Article 58. La contraction de la dette et la gestion de la dette publique doivent être conformes à la Loi portant sur la gestion de la dette publique.
Article 59. Lorsqu'une agence et une entreprise publiques ont besoin d'emprunter de l'argent, le plan sur l'emprunt annuel doit être établi et soumis au ministère des Finances afin que le Conseil des ministres l'approuve. Ledit plan doit aussi être conforme aux règlements et aux conditions fixées par le ministère des Finances.
Selon chaque emprunt créé par une des administrations mentionnées à l'alinéa (1), conformément aux conditions fixées par le ministère des Finances, le rapport sur l'emprunt contenant au moins les détails concernant l'un des montants des emprunts, les arrérages, les conditions relatives aux emprunts, le résultat obtenu ou qui sera obtenu, doit être soumis au ministère des Finances.
Article 60. Une contraction de la dette ou des biens engagés par la titrisation (sécurisation) doivent être conformes à la loi sur le fonds commun de créances (Special Purpose Vehicle (SPV)) pour la titrisation.

2. Les règles juridiques législatives délivrant les disciplines financières et fiscales, applicables à la contraction de la dette publique

667. Voici les lois dans lesquelles on trouvera les règles suivantes, relatives aux disciplines fiscales en matière de contraction de la dette publique.

1) La Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) qui détermine les règlements sur l'emprunt, lors de l'établissement d'un budget déficitaire, d'un remboursement des réserves de trésoreries, d'un transfert du budget des dépenses et d'un contrôle du budget.

En ce qui concerne la contraction de la dette publique, cette loi dispose d'articles qui sont considérés comme les cadres défendant la discipline financière et fiscales. Ainsi, son article 9 bis autorise le recours à l'emprunt en cas de dépenses supérieures aux recettes, mais en respectant les plafonds des emprunts qui sont fixés -chaque année- par la loi concernée comme suit :

- 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires ou du budget annuel de l'exercice écoulé selon les cas ;
- 80% du budget établi pour rembourser les emprunts.

D'ailleurs, l'article 23 tri encadre la contraction de la dette publique par les entreprises publiques n'étant pas une personne juridique. Comme ces organismes ne sont pas capables de contracter la dette publique par eux-mêmes, les ministères concernés seront les prendre en charge pour contracter l'emprunt à leur place, après avoir proposé leurs plans d'investissement au Comité national pour le développement économique et social, afin d'obtenir un accord favorable du ministre des Finances et du directeur du Bureau du budget, et de respecter le plafond des emprunts fixé à 5 millions de bahts (125 mille euros). L'extension de ce plafond est réservée au bon vouloir du Conseil des ministres.

2) La Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) dont les objectifs sont de systématiser le contrôle des fonds gouvernementaux, en fixant les règlements sur la réception d'un paiement en provenance du compte des réserves de trésoreries. En effet, l'argent obtenu par la contraction de la dette publique doit être versé au Trésor public (sauf exceptions), et peut être payé à l'issue de procédures fixées par cette loi.

Il est à noter que les contenus de cette loi ont été précédemment présentés dans ce chapitre.

3) La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui détermine les règlements sur l'emprunt et la garantie assurée par le gouvernement, y compris les directives concernant la gestion de la dette publique afin que le mode opératoire et les règlements chiffrés soient efficaces. Nous étudierons les détails de cette loi dans le prochain chapitre.

Afin de mieux comprendre les cadres juridiques délivrant les disciplines financières et budgétaires applicables à la contraction de la dette publique dans le système juridique thaïlandais, nous allons les présenter dans le tableau suivant :

Principes	Lois applicables	Exceptions
1. La contraction de la dette doit être conforme au système budgétaire.	La Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).	La dette publique contractée par la promulgation d'un décret royal.
2. La dette, contractée par le corps exécutif, doit d'abord être approuvée par le corps législatif.	La Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).	La dette publique contractée par la promulgation d'un décret royal.
3. La dette publique contractée doit respecter -rigoureusement- les disciplines fiscales.	La Constitution de la Thaïlande et les lois concernées.	La dette publique contractée par la promulgation d'un décret royal.
4. La dette publique contractée doit être conforme à la somme fixée des emprunts.	La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) prescrivant que le montant des emprunts ne doit pas dépasser 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires ou du budget des dépenses de l'exercice écoulé selon les cas ; et 80% du budget des dépenses déjà établi pour le remboursement du principal emprunt. En ce qui concerne les emprunts pour le développement économique et social, le ministère des Finances peut emprunter -en monnaie étrangère- une somme d'argent inférieure à 10% du budget annuel des dépenses.	La dette publique contractée par la promulgation d'un décret royal. Exemple : le décret royal B.E. 2555 (2012) sur l'amélioration de la gestion des emprunts, créé par le ministère des Finances pour aider le Fonds du développement des institutions financières.

Principes	Lois applicables	Exceptions
5. Les emprunts provenant de la contraction de la dette publique doivent être versés au Trésor	La Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948).	La dette publique contractée par la promulgation d'un décret royal. Selon ledit décret, ces emprunts ne doivent pas être versés au Trésor, à moins que le Conseil des ministres ne le demande.

668. En conclusion, la contraction de la dette publique se situe dans le cadre des disciplines financières qui sont non seulement des normes juridiques mais aussi des normes économiques, et dans le cadre de la durabilité financière. Les nomes économiques sont évaluées par le Bureau des politiques fiscales (sous contrôle du ministère des Finances) qui dispose de divers indicateurs : les arrérages de la dette publique limités à 60% du PIB ou les charges (de la dette) limitées à 15% du budget. Même si on a essayé de donner une valeur juridique à la bonne discipline financière ou même de placer cette notion dans la Constitution, les normes juridiques suprêmes n'ont pas un pouvoir suffisant pour être respectées par le gouvernement thaïlandais.

669. Cet assouplissement révèle, d'une part, un manquement à l'application de la Loi relative à la discipline financière et fiscale, conformément à l'article 167 alinéa 3 de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007). Le principe de la bonne discipline financière et budgétaire reste toujours un cadre juridique -sans contrainte.

670. D'autre part, ces règles juridiques, à travers diverses lois, ne disposent pas d'une sanction concrète qui inciterait le gouvernement à les respecter. Reste une sanction politique dont dispose le Parlement. Cependant, compte tenu de la situation politique actuelle en Thaïlande où le gouvernement possède la majorité parlementaire, le renforcement de la bonne discipline financière et budgétaire par le parlement est toujours

impossible en Thaïlande. Néanmoins, la Cour constitutionnelle peut exercer un contrôle au niveau de la constitutionalité. Comme la bonne discipline financière et budgétaire a été prévue dans l'article 167 (alinéa 3) de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007), ladite Constitution peut être utilisée par la Cour constitutionnelle pour contrôler le projet de loi portant sur la contraction de la dette publique qui est susceptible de ne pas respecter la discipline financière et budgétaire. En effet, l'article 154 de la Constitution de 2007 prévoit le contrôle préalable de la constitutionalité. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement ne peut être promulguée ni mise en application.

671. Toutefois, voici une partie du contenu -très vaste et trop général- de l'article 167 (alinéa 3) de la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007) :

« .. *Il faut promulguer la Loi relative à la discipline financière et budgétaire de l'Etat, en vue de déterminer le cadre des disciplines fiscales, y compris les règlements sur la planification budgétaire à moyen terme, la perception des revenus, la planification de l'établissement du budget des dépenses du gouvernement, la gestion des finances et des biens, la comptabilité, le fonds public, la contraction de la dette, les opérations liées à l'engagement des biens ou des finances du gouvernement, ou les règlements concernant la fixation de paiement d'une somme avancée en cas d'urgence ou en cas de nécessité, et les autres opérations concernées qui ont besoin d'un cadre lié à la perception des revenus, au contrôle de l'utilisation de l'argent, selon les principes de stabilisation économique et le développement économique durable ainsi que la justice sociale*. »

672. De plus, actuellement, le projet de loi relatif aux finances de l'Etat qui dispense les détails de la discipline financière n'est pas encore entré en vigueur. Cela limite éventuellement le pouvoir de la Cour constitutionnelle en matière financière et budgétaire. A notre avis, même si le contenu de cet article ne recouvre pas totalement le champ d'application de la discipline financière et budgétaire, la Cour constitutionnelle peut aller plus loin, en revenant vers l'esprit de l'article 167 (alinéa 3) qui voulait protéger la stabilité économique du pays et éviter la faillite de l'Etat à cause d'une dette excessive. La Cour constitutionnelle peut donc annoncer l'inconstitutionnalité des lois autorisant la contraction de la dette publique et qui, ne respectant pas les règles constitutionnelles en faveur de la bonne discipline financière et budgétaire, provoqueraient un effet indésirable, entrainant l'instabilité économique du pays.

§II. L'affaiblissement du contrôle parlementaire, en matière de contraction de la dette publique, face au pouvoir législatif exceptionnel de l'exécutif : les ordonnances

673. De nos jours, la dette publique peut être contractée, en vertu de deux lois principales : la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) ainsi que la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). De ces deux lois autorisant le gouvernement thaïlandais à contracter la dette publique, conformément aux objectif et au plafond des emprunts fixé, c'est surtout la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) qui est considérée comme la loi principale pour une gestion directe de ladite dette. S'il a besoin de contracter d'autres dettes publiques, le gouvernement utilise en supplément une ordonnance sur la contraction de la dette publique et, lorsque cette ordonnance a été appliquée, une nouvelle dette publique ne peut plus être contractée, selon les lois principales.

674. Plusieurs ordonnances sur la contraction de la dette publique ont été promulgués par le passé tels : l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer des emprunts extérieurs B.E. 2519 (1976), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent et à gérer ses emprunts pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) B.E.2541 (1998), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour renforcer la stabilité des institutions financières B.E.2541 (1998), l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent et à gérer ses emprunts pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) pour le deuxième terme B.E.2545 (2002).

675. A compter du jour de l'application de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007), l'exécutif ou le gouvernement a promulgué les trois ordonnances suivants sur la contraction de la dette publique : 1) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour relancer et renforcer la stabilité financière B.E.2552 (2009), 2) l'ordonnance sur le fonds national d'assurance contre les catastrophes B.E. 2555 (2012) et 3) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012).

676. Chaque promulgation de l'ordonnance, autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent, entraîne une hausse du montant fixé des emprunts, et le Conseil des ministres a le droit de déterminer des mesures différentes des dispositions prévues dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Cela cause les problèmes suivants :

Premièrement, en cas de nécessité inévitable et de délai du parlement, l'exécutif est autorisé par la Constitution à promulguer une ordonnance -sans le présenter au législatif pour son approbation. Le législatif a le droit de l'approuver ou de le désapprouver après l'application par l'exécutif. En vertu de l'ordonnance pour l'emprunt, le législatif ne peut plus changer ses dispositions. Néanmoins, les dispositions de l'ordonnance agissent toujours sur la contraction de la dette engagée au budget national. C'est le législatif qui approuve le budget annuel des dépenses parce qu'il représente le peuple et qu'il doit vérifier les charges causées par la dette publique à chaque exercice budgétaire afin que la contraction de la dette publique n'entraîne pas de lourdes charges à venir. En cas d'application d'une ordonnance pour l'emprunt réalisé par l'exécutif, cette action est considérée comme non seulement une violation de l'esprit de la

Constitution avec lequel les disciplines fiscales se maintiennent, mais aussi la violation des principes liés à la séparation des pouvoirs qui sont les principes fondamentaux d'un état de droit. [294] (A)

Deuxièmement, en ce qui concerne la fixation des dispositions prévues dans l'ordonnance, certaines dispositions, s'agissant par exemple du montant des emprunts et de la gestion de la dette publique, peuvent être différentes de celles mentionnées dans l'ancienne loi, dans le cas où elles ne sont pas en contradiction avec la Constitution. Cette action ne repose pas sur la capacité financière du pays et sur le cadre des disciplines financières prévus dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique qui prescrit ses dispositions -systématiquement- en vue de maintenir le cadre des disciplines financières liées à la contraction de la dette publique.[295] Selon l'ordonnance relative à la dette publique contractée par le gouvernement, la Loi portant sur la gestion de la dette publique n'est pas impartiale et son esprit est déformé. (B)

[294] YORSAENG Worawit, *« Application du cadre des disciplines fiscales et la promulgation d'une ordonnace pour la contraction de la dette publique »*, (mémoire de master en droit, Faculté de Droit, Université Thammasat, 2013), p. 127-128.
[295] *Ibid*, p. 133.

677. On voit que telle promulgation de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique devient alors une violation du cadre relatif à la Loi portant sur la gestion de la dette publique et aux disciplines financières et cela restreint le pouvoir législatif au niveau de la vérification et de l'approbation de ladite loi. Par conséquent, cela mérite une autre étude pour tenter de résoudre les problèmes liés à la dette extérieure grâce à des règlements spécifiques. (C)

A. L'affaiblissement des pouvoirs du Parlement, en matière de gestion de la dette publique

678. Selon le titre A, on peut étudier les points importants suivants :

1. La vérification relative à l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique, selon la Constitution de la Thaïlande

679. Les dispositions de l'article 167, alinéa (1) de la Constitution de Thaïlande prescrivent que « En présentant le projet de loi portant sur le budget des dépenses dans l'exercice budgétaire, il faut produire des documents indiquant clairement les recettes estimées, objectif, activités, plans et projets ayant recours au budget des dépenses. On doit donc annoncer la situation financière liée aux dépenses et à la collection des recettes du pays, les avantages et les désavantages causés par l'exemption d'impôts spécifiques, la nécessité d'établir un budget engagé pour les années futures, les charges relatives aux dettes, les dettes contractées par le gouvernement et la situation financière des entreprises publiques durant l'exercice en cours ainsi que durant l'exercice écoulé pour demander l'approbation. » Quant aux dispositions de l'article 168, elles précisent que « les membres de la Chambre des représentants ont l'interdiction d'augmenter le budget, mais ils peuvent le diminuer ou le rejeter, à l'exception du budget lié à des engagements pour le paiement du principal emprunt, ses intérêts et l'argent qui peut être versé conformément à la loi ».

680. Selon les dispositions de l'article 167, on voit que, en examinant le budget annuel des dépenses, le législatif doit aussi vérifier la situation financière de l'entité, l'estimation des recettes conformes ou non avec le budget annuel fixé y compris l'impact de la dette publique dans le cas d'un budget déficitaire (Deficit Budget). Cela constitue la mise en place du processus de surveillance concernant l'utilisation du budget des dépenses

exécuté par le Parlement. En effet, conformément à la notion d'Etat de droit (The legal state principle), le législatif -en tant que représentant du peuple- a la charge d'approuver le budget proposé par l'exécutif. En outre, les dispositions de l'article 168, qui sont considérées comme le cadre des disciplines financières sur la gestion de la dette publique, viennent renforcer la suprématie du pouvoir législatif pour l'évaluation du budget. Lors de la contraction de la dette publique, il faut penser aux dettes qui doivent être acquittées durant chaque exercice budgétaire ultérieur afin que les dépenses relatives au remboursement de la dette publique ne deviennent pas des charges trop lourdes à supporter.

681. En ce qui concerne la promulgation de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique, dans le système juridique thaïlandais, le législatif a le pouvoir d'approuver ou de désapprouver l'ordonnance appliqué, mais il ne peut l'examiner ou amender ses clauses. A cet égard, un cadre des disciplines financières sur la gestion de la dette publique, qui ne serait pas conforme à celui prévu dans la Constitution, est inadmissible. Selon les clauses des ordonnances sur la contraction de la dette publique (Ex : l'ordonnance sur le Fonds national d'assurances contre les catastrophes B.E. 2555 (2012) et l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012)), l'exécutif n'indique ni les détails concernant ladite dette, ni les charges budgétaires du pays alors que la promulgation de l'ordonnance pour contracter la dette publique donne des effets sur l'acquittement de la dette dans le futur.

682. C'est non seulement une violation de l'esprit de la Constitution avec lequel les disciplines financières doivent se maintenir, une violation des principes liés à la séparation des pouvoirs (les principes fondamentaux de l'état de droit), mais aussi du principe de consentement qui s'impose en droit financier. En considérant la notion de séparation des pouvoirs dans un pays de modèle démocratique comme l'Angleterre, on voit que le législatif a le pouvoir de contracter directement la dette publique, ce que l'exécutif ne peut faire, à moins qu'il y soit directement autorisé par le Parlement.

2. La vérification relative à l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

683. Pour les principes juridiques sur la contraction de la dette publique, dans le système juridique thaïlandais, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et les actes de son mandataire constitue la loi centrale appliquée afin que la gestion de la dette publique soit unique et que les charges relatives à la dette publique soient conformes à la situation financière du pays, malgré la contraction de la dette publique procurant des effets sur les budgets. Selon l'article 13, il faut utiliser le budget annuel des dépenses pour les dépenses principales, les emprunts, les intérêts, les émissions et la gestion des titres de créances. Il est donc nécessaire que la dette publique contractée par l'exécutif repose sur le cadre des disciplines financières mentionné dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) comme suit :

a) la contraction de la dette publique

684. Conformément à l'article 16 alinéa (1) de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), pour chaque emprunt, le ministère des Finances doit appliquer les règles concernant la déclaration des ressources, la conversion des monnaies étrangères en baht, la durée de remboursement du capital, les objectif liés à l'utilisation. Tout cela constitue le cadre des disciplines financières sur la gestion de la dette publique tandis que la promulgation d'une ordonnance pour la contraction de la dette publique ne procède pas dudit cadre. Comme on peut le constater dans les dispositions de toutes les ordonnances (pour la contraction de la dette publique), il n'existe aucune mention de la durée du remboursement du capital et du taux des intérêts. En ce qui concerne les ressources d'emprunt, seules les catégories d'emprunt -emprunt intérieur ou emprunt extérieur- sont précisées.

b) la surveillance du législatif

685. Selon les dispositions de l'article 17 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), l' exécutif (le ministère des Finances) doit présenter son emprunt direct et sa garantie au Parlement -dans un délai de 60 jours- à compter de la fin de l'exercice budgétaire, en donnant des détails sur les conditions de l'emprunt, sa motivation et son aboutissement. Les buts de la contraction de la dette publique, mentionnés dans lesdites dispositions, sont liés au fait que la gestion de la dette publique étant surveillée, l'utilisation des emprunts est plus efficace.

686. Pour la contraction de la dette publique par promulgation d'une ordonnance, le législatif n'a que le pouvoir de l'approuver ou non. Quant à ses clauses, c'est l'exécutif (le ministère des Finances) qui s'en occupe, sans présenter au Parlement sa gestion du montant total des emprunts. Comme on peut le voir dans les dispositions prévues dans les ordonnances : l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à contracter l'emprunt pour la relance et la stabilité économique B.E 2552 (2009), l'ordonnance sur le Fonds national d'assurances contre les catastrophes B.E. 2555 (2012) et l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012), aucune disposition ne prescrit que le ministère des Finances doit présenter au législatif l'utilisation desdits emprunts. Sur ce point, l'Office du Conseil d'Etat a donné l'avis suivant dans *sa lettre interne sur l'établissement du budget des dépenses pour rembourser les réserves de trésoreries, mentionné dans la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires n°862/2551*[296] : selon l'article 169 alinéa (1) de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007), « les ressources des recettes » n'incluent pas les emprunts, qui sont pourtant un type de « recettes ». Quant aux emprunts fixés par une ordonnance, ils ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 170 prescrivant que les recettes des agences publiques ne deviennent pas les recettes de l'Etat, même s'il faut présenter au Parlement un rapport sur lesdites recettes. En considérant les opinions de l'Office du Conseil d'Etat, nous pouvons penser que la promulgation d'une ordonnance pour contracter la dette publique permet à

[296] SUWANNATAT Preecha (2011). **Cours sur la jurisprudence**, 3ème édition (Bangkok : Maison d'édition de Winyuchon, 2012), pp 362-366.

l'exécutif d'utiliser les emprunts sans la surveillance du législatif. Cela procure des effets plus ou moins néfastes sur le cadre des disciplines financières de l'Etat, surtout aux niveaux du principe de transparence (Transparency) et de l'efficacité concernant l'utilisation du budget.

c) les plafonds d'emprunts

687. Plusieurs dispositions des articles de *la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)* parlent des plafonds d'emprunts tels que celles de l'article 21 qui déterminent les plafonds d'emprunts en monnaie thaïlandaise pour compenser le déficit budgétaire, celles de l'article 22 qui déterminent les plafonds d'emprunts extérieurs pour le développement économique et social, et celles de l'article 25/1[297] qui traitent de l'emprunt contracté pour le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette. On voit que les plafonds d'emprunts ainsi déterminés reposent sur la situation générale liée à la contraction de la dette publique. Cela veut dire qu'en cas (d'emprunts) intérieurs, ces plafonds d'emprunts ne doivent pas être supérieurs à ceux fixés dans l'article 21.Concernant la dette gouvernementale contractée par la garantie selon l'article 28, son plafond ne doit pas être supérieur à 20% du budget annuel des dépenses. Ce plafond d'emprunt est conforme à celui qui est mentionné selon les dispositions de l'article 21. Au cas où le gouvernement emprunterait de l'argent pour le prêter aux autres agences publiques selon l'article 25, le plafond doit être conforme à celui qui est fixé dans l'article 22 pour les emprunts extérieurs et dans l'article 28 pour les emprunts en monnaie thaïlandaise. Selon les dispositions mentionnées ci-dessus, on voit que la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) détermine le cadre des disciplines financières sur la contraction de la dette publique par le gouvernement, qui est non seulement emprunteur mais aussi garant, pour un emprunt en monnaies thaïlandaises ou étrangères.

[297] Les dispositions de l'article 25/1 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) prescrivent que …

« l'emprunt pour le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette peut être fait par l'émission d'instruments de la dette pour les taux d'intérêts qui seront référenciés dans les marchés des instruments de la dette selon les règlements et conditions prévus par l'arrêté ministériel. Le montant d'argent fixé dans l'article 21 est aussi compris.

Selon l'arrêté ministériel mentionné à l'alinéa (1), il s'agit de la validité et du montant des instruments de la dette avec lesquels les taux d'intérêts son établis en ce référant aux marchés des instruments de la dette.

Les emprunts fixés à l'alinéa (1) doivent être versés au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette ».

Lesdits principes sur la contraction de la dette publique, prévus dans la présente loi, se rejoignent afin que le cadre des disciplines financières soit maintenu.

688. En revanche, la promulgation d'une ordonnance pour la contraction de la dette publique ne repose pas sur ledit cadre. Comme on peut le constater, l'article 3[298] de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012) prescrit que le ministère des Finances, approuvé par le Conseil des ministres, est autorisé à emprunter de l'argent à l'intérieurou à l'extérieur. Selon l'article 4[299] s'agissant d'un prêt du ministère des Finances, le plafond des emprunts n'est pas fixé mais le montant des emprunts qui sera remboursé est compris dans le prochain budget annuel des dépenses, selon les dispositions de l'article 6[300] de l'ordonnance. Une question se pose : l'ordonnance pour la contraction de la dette publique doit-il être promulguée dans le cadre des disciplines financières ? Oui, parce que le législatif ne peut pas surveiller la contraction de la dette publique et l'utilisation de l'argent. En outre, à défaut de plafonds d'emprunts et de capacité financière du pays, le montant d'argent emprunté n'est pas fixé. Comparons avec les droits étrangers sur l'emprunt :

[298] L'article 3 de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le système de gestion de l'eau et les constructions futures du pays B.E. 2555 (2012) prescrit que …

« Le ministère des Finances, approuvé par le Conseil des ministres, est autorisé à emprunter de l'argent à l'intérieur ou à l'extérieur au nom du gouvernement de Thaïlande afin de l'utiliser pour le système de gestion de l'eau et les constructions futures du pays, en présentant le cadre d'utilisation de ces emprunts au Parlement, avant le déroulement de son action.

Le montant des emprunts, mentionné à l'alinéa (1) ne doit pas être supérieur à trois cent cinquante millions de bahts jusqu'au 30 juin 2013. »

[299] Selon l'article 4 de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le système de gestion de l'eau et les constructions futures du pays B.E. 2555 (2012),

« l'argent emprunté comme prévu à l'article 3 doit être payé conformément à ses objectifs, sans être versé au Trésor, selon la Loi portant sur les établissement du budget ainsi que la Loi portant sur les réserves de trésoreries.

Le ministère des Finances peut céder ses prêts à une agence publique, à une agence publique sous le contrôle du gouvernement, à une administration locale, à une entreprise publique ou à une institution financière pour le système de gestion de l'eau et les constructions futures du pays selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique ».

[300] Selon l'article 6 de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le système de gestion de l'eau et les constructions futures du pays B.E. 2555 (2012),

« Les dépenses pour l'emprunt, l'émission et la gestion des instruments de la dette peuvent être établies au budget annuel des dépenses ou des emprunts. »

- *dans le droit anglais,* l'emprunt établi par le gouvernement doit être approuvé par le législatif qui lui permettra alors d'emprunter de l'argent utilisé seulement pour des investissements. Par ailleurs, la fixation du ratio entre la dette publique et le PIB ne devra pas dépasser 40%.
- dans le droit français, selon l'article 26 de la **Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative à la loi de finances (LOLF)**[301], l'autorisation du Parlement est nécessaire pour tout recours à l'emprunt et doit figurer dans ladite loi.
- *dans le droit japonais* concernant la contraction de la dette publique, en vertu de la Loi sur les finances publiques de 1947 qui détermine l'établissement d'un budget et la contraction de la dette publique aux ressources d'emprunts intérieurs et extérieurs, les plafonds d'emprunts doivent être approuvés par le Parlement (Deit). L'exécutif a ensuite le droit de promulguer une loi pour contracter la dette publique.

On peut conclure que la promulgation d'une ordonnance par le gouvernement thaïlandais n'est pas conforme au cadre des disciplines financières mentionnées par les dispositions de lois

3. La vérification de l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique par rapport au projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E….

689. En attendant la promulgation d'une loi relative aux finances de l'Etat B.E…, l'exécutif doit respecter la présente Constitution ainsi que la Loi portant sur la gestion de la

[301] L'article 3 de la **Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative à la loi de finances (LOLF)** prescrit que « Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :
1. Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;
2. Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25 ;
3. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat (1) ;
4 . L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission. »

dette publique B.E. 2548 (2005) et les actes du mandataire qui constituent les règles concernant la gestion de la dette publique dans le système juridique thaïlandais, mais aussi le cadre des disciplines financières prévues par ledit projet (B.E.… rendu par les dispositions de l'article 167, alinéa (3)[302] de la Constitution). N'étant pas encore en vigueur, ce projet est considéré comme une loi qui détermine généralement le cadre des disciplines financières, dans le système juridique lié aux finances thaïlandaises, et dont nous allons exposer ci-après les points cruciaux :

a) la contraction de la dette publique

690. On retrouve la même caractéristique dans la présente loi ainsi que dans le cadre des disciplines financières et dans le cadre relatif à la contraction de la dette publique prévus par l'article 27 : la dette contractée ou gérée par une agence publique doit reposer sur sa solvabilité, sur la stabilité économique et sur la durabilité financière. Néanmoins, en considérant les dispositions de l'article 29 prescrivant qu'à l'exception de la Loi portant sur la gestion de la dette publique, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent en vertu d'une loi spéciale, promulguée en cas de nécessité et d'urgence, pour résoudre un problème lié à l'économie du pays. Pour notre part, nous pouvons constater que lesdites dispositions sont favorables à celles de l'article 184 de la Constitution. Cela permet à l'exécutif de promulguer une ordonnance pour contracter la dette publique en toute légalité. Cependant, les dispositions dudit article ne respectent pas le cadre des disciplines

[302] Selon l'article 167 de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007) :

« En proposant le projet de loi portant sur les dépenses pour l'exercice, il faut délivrer les documents sur l'utilisation du budget pour chaque liste de dépenses y compris une estimation des revenus, des objectifs, des activités, des plans, et des projets. En outre, il faut aussi présenter les documents sur la position financière thaïlandaise concernant l'image générale relative aux dépenses, à la perception des revenus, aux avantages, au manque de revenus causé par l'exemption d'impôts, à la nécessité d'établir des budgets engagés au cours des années suivantes la charge liée à la dette, à la dette contractée par le gouvernement, et à la situation financière des entreprises publiques de l'année où la demande d'approbation des budgets est soumise à l'exercice écoulé. Tout cela doit être considéré.

Au cas où un budget des dépenses ne pourrait pas être directement alloué à une agence publique, à une entreprise publique ou à un autre organisme public, il doit être fixé dans la liste des dépenses du budget général en donnant des raisons et une nécessité sur l'établissement du budget général.

Il faut respecter la Loi portant sur les finances et le fisc de l'Etat en vue de déterminer le cadre des disciplines financières, y compris les règlements sur la planification budgétaire à moyen terme, la perception des revenus, la planification de l'établissement du budget des dépenses du gouvernement, la gestion des finances et des biens, la comptabilité, le fonds public, la contraction de la dette, les opérations liées à l'engagement des biens ou des finances du gouvernement, ou les règlements concernant la fixation du paiement des avances en cas d'urgence ou en cas de nécessité, et les autres opérations concernées qui ont besoin d'un cadre lié à la perception des revenus, au contrôle de l'utilisation de l'argent, selon les principes de stabilisation économique et le développement économique durable ainsi que la justice sociale. »

financières et engendrent des problèmes concernant l'application de la loi. Par exemple, en vertu de lois telles que l' ordonnance sur la contraction de la dette publique ou le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter pour le développement de l'infrastructure des transports publics B.E...., l' exécutif a pu contracter une dette publique d'un montant de deux trillions de bahts, à défaut de cadre des disciplines financières prévu dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et d'actes d'un mandataire. Cette loi est considérée comme la loi centrale qui rend la gestion de la dette publique unique, la contraction de la dette contrôlable et les charges de la dette favorable à la situation financière du pays.

b) l'examen du législatif

691. Les dispositions de l'article 5[303] du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. posent le principe relatif au cadre des disciplines financières qui doit être transparent et vérifiable. Les dispositions de l'article 48[304] de la présente loi autorisant le législatif à surveiller l'utilisation des fonds publics de l'exécutif prescrivent que le ministère des Finances doit faire un rapport sur les fonds publics dans l'exercice budgétaire et le délivrer au Bureau du vérificateur général de la Thaïlande dans un délai de cent cinquante jours, à compter de la fin de l'exercice budgétaire. Ensuite, le résultat de la surveillance doit être communiqué au Conseil des ministres qui le présentera au Parlement.

692. Nous observons que les conditions liées aux délais ci-après ne sont pas exactement compatibles avec celles de la préparation du budget des dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. En effet, le délai *« des processus relatifs à la planification »*

[303] Selon l'article 5 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. :

« Il faut que l'Etat déroule une politique budgétaire, établisse un budget, gagne et dépense de l'argent, gère les finances et contracte la dette en faveur de la capacité, de la transparence, et de la surveillance conformément aux principes relatifs à la stabilisation économique, au développement durable de l'économie, et à la bonne gouvernance. En outre, il lui faut suivre le cadre des disciplines financières fixées dans la Constitution de la Thaïlande ou dans la présente loi ou dans les lois concernées. »

[304] Selon l'article 48 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. :

« Le ministère des Finances doit faire un rapport lié aux fonds publics dans l'exercice budgétaire comprenant au moins les détails sur le budget présentant la situation financière de l'Etat, l'utilisation du budget annuel, le budget des recettes et des dépenses, les flux monétaires et le mouvement des capitaux de l'Etat à la fin de l'exercice budgétaire. Ce rapport doit être ensuite envoyé au Bureau du vérificateur général de la Thaïlande dans le délai de cent cinquante jours à compter de la fin de l'exercice budgétaire.

Lorsque le Bureau du vérificateur général de la Thaïlande a vérifié, le rapport mentionné à l'alinéa (1) et le résultat de la vérification doivent être communiqués au Conseil des ministres pour être présentés au Parlement. »

du budget des dépenses pour l'exercice suivant est de janvier à février tandis que le délai *« des processus liés à l'établissement du budget »* septembre.[305] Or, le délai fixé pour établir le rapport concernant les fonds publics (qui doit être délivré au Bureau du vérificateur général de la Thaïlande dans les cent cinquante jours à compter de la fin de l'exercice budgétaire) se déroule depuis octobre (de l'exercice écoulé) jusqu'à mars (de l'exercice suivant) lorsque *« les processus de l'établissement du budget »* de l'exercice suivant sont engagés. De plus, le délai de présentation du résultat de la surveillance du Bureau du vérificateur général de la Thaïlande n'est pas fixé exactement, et la mise en place de ce rapport n'est pas connue pour l'approbation du budget des dépenses de l'exercice suivant. En conséquence, le législatif ne peut pas surveiller efficacement l'utilisation des fonds publics de l'exécutif.

693. On se rend compte, que les dispositions de l'article 48 ne sont pas adaptées à l'esprit du cadre des disciplines financières mentionné dans l'article 5 et au principe efficace relatif à la gestion d'un budget qui doit procurer expressément des bénéfices. De même, la promulgation d'une ordonnance pour contracter la dette publique n'est ni conforme aux principes liés à la transparence et à la surveillance prévus dans la Loi portant gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et au projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E.… ni aux principes relatifs à l'efficacité économique.

c) les plafonds d'emprunts

694. En ce qui concerne les plafonds d'emprunts prévus dans les dispositions concernant la contraction de la dette publique, l'article 28[306] du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E.… détermine le ratio entre la dette publique et le PIB du pays. Même si le cadre relatif à l'emprunt correspondant au ratio entre la dette publique et le PIB du pays détermine les « plafonds d'emprunts », grâce à la flexibilité du ratio relative à la situation

[305] Bureau du budget, « Orientation de l'établissement du budget et calendrier du budget des dépenses de l'exercice 2014 » consulté le 5 avril 2013 sur http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEFORM/DRAWER03/GENERAL/DATA0000/00000435.PDF.

[306] Selon l'article 28 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E.… :

« Le ministre, sous le consentement du Conseil des ministres, annonce le ratio entre la dette publique et le PIB du pays en vue de fixer le cadre lié à la gestion de la dette publique.

Au cas où le montant de la dette publique serait supérieur à celui mentionné à l'alinéa 1, le ministre devra présenter au Conseil des ministres et au public : les raisons, les moyens, et les délais pour le ratio prévu. »

économique, « son application n'est pas obligatoire » parce que ce cadre n'est pas un cadre juridique. En revanche puisqu'il s'agit de gestion, c'est l'exécutif (le ministre des Finances) qui a autorité pour déterminer ledit ratio avec le consentement du Conseil des ministres. Au cas où son opération d'emprunt ne serait pas conforme à ce cadre, l'exécutif n'en serait pas responsable et c'est alors le législatif, le représentant du peuple, qui s'en occuperait.

695. Même si la promulgation d'une ordonnance -pour contracter la dette publique- n'est pas conforme aux principes mentionnés ci-dessus, mais favorable au plafond de la dette publique fixé par le cadre des disciplines financières, la contraction de ladite dette respectant les plafonds d'emprunts fixés par la loi, peut être conforme au cadre des disciplines financières. C'est ainsi que le gouvernement a établi un budget des dépenses d'un montant de 2.400 milliards de bahts[307] (environ 53,3 milliards d'euros) pour l'exercice budgétaire de 2013. Les plafonds d'emprunts fixés par les dispositions de la loi ne seront donc pas supérieurs à 20% du budget, soit environ 480 milliards de bahts (environ 10,67 milliards d'euros). Alors, le montant du prêt représente un chiffre raisonnable, si l'on considère les dépenses d'investissements (dans l'exercice budgétaire de 2013) s'élevant environ à 449 milliards de bahts (environ 10 milliards d'euros). L'accroissement des dépenses par rapport à l'année 2012 est de 10.383,4 millions de bahts (environ 230,74 millions d'euros) ou 2,4%. Ce montant représente 18,7% du budget annuel.[308] En considérant la croissance économique (Economic Growth), on voit qu'il y a un conflit entre le « principe de contrôle » et le « principe d'efficacité ». L'avantage de la promulgation d'une ordonnance pour contracter la dette publique c'est que l'emprunt du gouvernement n'est pas limité par un cadre juridique empêchant le gouvernement d'atteindre ses objectifs en faveur du développement économique. Or, cet emprunt doit être émis pour des investissements qui produisent uniquement des recettes.

4. L'amoindrissement des pouvoirs du Parlement dans la vérification relative à l'interprétation de la loi portant sur la gestion de la dette publique

[307] Bureau du budget, Service du Premier ministre, Le budget en bref dans l'exercice budgétaire de 2013, p. 1-3.
[308] Référencié, p. 1-3.

696. L'interprétation de la loi est un facteur lié à l'amoindrissement des pouvoirs du Parlement dans la surveillance de la dette publique contractée par l'exécutif. A cet égard, l'Office du Conseil d'Etat -conseiller juridique du gouvernement- se demande si l'ordonnance, sur la contraction de la dette publique, doit relever du cadre des disciplines financières.

697. Dans ce cas, les « principes relatifs à l'utilisation des fonds publics » prévus à l'article 169 de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007), prescrivent que l'utilisation des fonds publics peuvent être utilisés, en application de la Loi portant sur le budget des dépenses, de la Loi relative à la procédure budgétaire, de Loi portant sur le transfert du budget ou de la Loi portant sur les réserves de trésoreries -*à l'exception du cas d'urgence où le gouvernement peut autoriser un paiement à l'avance.* L'esprit desdites dispositions est que, pour l'utilisation des fonds publics, un budget des dépenses doit être établi en vue de compenser les réserves de trésoreries déjà utilisées, au profit du maintien du plan relatif à l'établissement du budget qui doit être approuvé par le Parlement. En cas d'accroissement des réserves de trésoreries, celles-ci peuvent être utilisées afin de compenser le déficit budgétaire -sans contraction de dette publique. Néanmoins, dans les clauses des ordonnances, tels l'article 4[309] de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour relancer et renforcer la stabilité financière B.E.2552 (2009), l'article 4[310] de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012), les emprunts doivent être versés dans les réserves de trésorerie. Une question se pose : « L'argent emprunté -selon la promulgation d'une ordonnance - vient-il des fonds publics conformément à l'article 169 de la Constitution ? »

[309] Selon l'article 4 de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour relancer et renforcer la stabilité financière B.E.2552 (2009), il est prescrit que

« Une somme d'argent venant de l'emprunt prévu à l'article 3 peut être utilisée conformément à l'objectif lié à l'emprunt -sans être versée au Trésor- selon la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur les réserves de trésoreries à l'exception de la résolution du Conseil des ministres. »

[310] Selon l'article de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012), il est prescrit que

« Une somme d'argent venant de l'emprunt prévu à l'article 3 peut être utilisée conformément à l'objectif lié à l'emprunt -sans être versée au Trésor- selon la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur les réserves de trésoreries… »

698. A ce sujet, l'Office du Conseil d'Etat a donné son point de vue dans une lettre interne (du Conseil d'Etat) au numéro 888/2555[311] sur l'utilisation de l'argent pour « le plan d'action concernant le renforcement économique de la Thaïlande en 2012 » (selon l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour relancer et renforcer la stabilité financière B.E.2552 (2009)) : *« l'argent emprunté selon la promulgation d'une ordonnance ne provient pas des fonds publics, conformément aux dispositions de l'article 169 de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007). »* Même si l'Office du Conseil d'Etat considère que la promulgation d'une ordonnance sur la contraction de la dette publique n'est pas applicable aux dispositions de l'article 169 de la Constitution, le non -versement des emprunts aux réserves de trésoreries produit inévitablement un effet sur le cadre des disciplines financières du gouvernement, lorsqu'un budget des dépenses doit être établi pour rembourser la dette contractée (selon la promulgation de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique) pour l'exercice budgétaire suivant.

[311] SUWANNATAT Preecha, référencié, p. 367-369.

699. En outre, on peut estimer qu'à défaut du pouvoir d'interprétation desdites dispositions, pour la raison qu'il s'agit des compétences de la Cour constitutionnelle, cette conception de l'Office du Conseil d'Etat ne produit pas d'effet sur les opérations des agences publiques. Par ailleurs, si « un principe relatif à l'interprétation, prévu dans la Constitution : l'interprétation téléologique (Teleological Interpretation) » s'applique, l'intention du législatif (responsable de rédiger le projet de la présente Constitution) peut être présentée dans un rapport à l'Assemblée constituante n°32/2550 datée du 24 juin 2007. Le chapitre 8 de la Constitution sur « Les finances, la fiscalité et le budget » a été écrit en vue de maintenir la stabilité fiscale et développer durablement l'économie du pays. Dès lors, la dette publique -qui est considérée comme un engagement fiscal- doit être sous le cadre des disciplines financières comme prévu dans les dispositions mentionnées ci-dessus.[312] Autrement dit, en application du « principe lié à l'interprétation systématique (Systematic Interpretaiton) », il faut que cette interprétation des dispositions de la Constitution ne soit pas en contradiction avec ledit cadre. En conséquence, selon la promulgation de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique, « les emprunts » qui font partie de l'engagement fiscal doivent être conformes au cadre des disciplines financières prévu dans la Constitution. Ces emprunts constituent les « fonds publics » mentionnés dans les dispositions de l'article 169.

[312] Secrétariat de la Chambre des représentants, rapport à l'Assemblée constituante no°32/2550, p. 115-150, consulté le 5 avril 2013 sur http://library2.pqrliament.go.th/giventake/content_ca/r062450.pdf.

B. Le problème causé par la promulgation d'une ordonnance sur la contraction de la dette publique, ordonnance qui n'est pas conforme au cadre des disciplines financières

700. *« Le cadre des disciplines financières »* est une approche rendue afin de surveiller les opérations relatives aux finances du gouvernement telles que ses recettes, ses dépenses, sa balance fiscale, sa dette ainsi que ses autres charges financières. Ainsi, il est nécessaire que le gouvernement contrôle -rigoureusement- les opérations relatives aux finances en suivant les principes, les règles, les lois ou les objectifs, en rapport avec le plafond des indicateurs chiffrés (Numerical Indicators) ou avec les directives de gestion. On voit donc que « la discipline financière » est un objectif important pour contrôler et établir la stabilité financière, la durabilitééconomique à moyen terme et à long terme[313] en appliquant les outils de maintien de ladite discipline :[314]

1. *des règles sur la politique financière sous forme d'indicateurs chiffré*s *(Fiscal Indicator)* : le plafond ou les objectifs des indicateurs fixent la balance budgétaire, les arriérés, le budget des dépenses ou la taxation ;

2. une gestion des institutions (Institution Arrangement) divisée selon les deux catégories ci-dessous :

2.1 la gestion des autorités financières (Fiscal Authority)

Cela veut dire que les compétences des autorités financières comme le ministère des Finances, le Bureau du budget, les agences gouvernementales, la Banque centrale sont fixées. Ces autorités sont chargées des activités financières, du contrôle, de la surveillance et de l'application des règlements financiers, dans le but d'inciter le gouvernement à atteindre, comme prévu, les objectifs relatifs aux finances.

[313] SUJJAPOGSE Somchai et al., rapport du projet de recherche sur l'étude de la discipline financière de la Thaïlande (du passé au présent) et les directives relatives au renforcement de la discipline financière selon le standard international, (Bangkok : Bureau des politiques financière, Office des politiques financière, 2013), p.2-3.
[314] SUJJAPOGSE Somchai et al., référencié, p.2-22.

2.2 *la gestion du cadre juridique (Statutory Basis)*

Les outils juridiques relatifs aux diverses règles budgétaires (Fiscal Rule) sont fixés afin que la gestion budgétaire du gouvernement puisse être contrôlée, par exemple grâce aux *« lois sur la responsabilité budgétaire (Fiscal Responsibility Laws (FRLs)) »* qui constituent un mécanisme déterminant les directives liées à la gestion budgétaire et à la responsabilité. A cet égard, le gouvernement doit tenir ses objectifs, non seulement à court terme mais aussi à long terme. Les dispositions concernant le cadre des disciplines financières, dans le système juridique thaïlandais, sont prescrites dans la Constitution, dans la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) et dans la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959).

701. Quant à la promulgation d'une ordonnance sur la contraction de la dette publique dans le système juridique Thaïlandais, en considérant le cadre des disciplines financières exposées dans plusieurs lois, on s'aperçoit que, à cause des problèmes engendrés par l'ambigüité des dispositions juridiques applicables (1) et par l'absence d'application du cadre des disciplines financières (2), l'exécutif peut contracter la dette publique comme suit :

1. Le problème causé par l'ambigüité des dispositions juridiques applicables

702. Dans la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007), aucune disposition ne parle spécifiquement de la « dette publique ». Hormis les dispositions qui n'envisagent que des dépenses engagées comme le capital emprunté, les intérêts d'emprunts, le montant d'argent fixépar une loi, plusieurs autres dispositions concernant « les dépenses » ont été prescrites dans l'article 168. Pourtant, il faut indiquer les détails concernant les recettes, les dépenses et la dette publique pour défendre les politiques budgétaires. A défaut de ces détails, le cadre des disciplines financières relatif à la gestion de la dette publique n'est pas clairement fixé dans le système juridique thaïlandais.

1) Dans l'article 169 de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007) et dans d'autres lois, la signification de l'expression « fonds publics » n'est pas précisément énoncée. L'Office du Conseil d'Etat donne son interprétation de l'utilisation de l'argent, selon le plan d'action concernant le « renforcement thaïlandais » rendu en 2012. Celui-ci

correspond à l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour relancer et renforcer la stabilité financière B.E.2552 (2009) *: « l'argent emprunté à la faveur de la promulgation d'une ordonnance ne constitue pas de fonds publics, selon l'article 169 de la Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007) »*. L' exécutif n'a donc pas à suivre le cadre des disciplines financières (selon ledit article) dès lors qu'un budget des dépenses, pour compenser la dette dans l'exercice budgétaire suivant, est établi à la faveur e la promulgation d'une ordonnance sur la contraction de la dette publique.

2) En considérant le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. approuvé par le Conseil des ministres du 13 octobre 2009, **« les fonds publics représentent l'argent du budget des dépenses, des recettes publiques ainsi que l'argent provenant des comptes hors budget donc des réserves de trésoreries, des agences et des entreprises publiques ; les fonds publics regroupent aussi les collectes des administrations locales ».**

703. La définition de cette expression implique que tous les types d'emprunts utilisés doivent correspondre aux dispositions de l'article 169 de la Constitution, surtout s'agissant des réserves de trésoreries dont l'argent provient des comptes hors budget. Cette utilisation observée par l'exécutif remplace le cadre des disciplines financières. Pourtant, les dispositions concernant les « fonds publics » du présent projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…, que le Conseil d'Etat est en train de vérifier, ont été supprimées.

704. Une question se pose : L'exécutif a-t-il l'intention d'éviter l'application du cadre des disciplines financières ? C'est plutôt parce que l'utilisation des fonds publics signifie l'utilisation de l'argent pour des « politiques quasi-budgétaires » (Quasi-Fiscal Policy).[315] Il s'agit d'une mesure relative à la gestion générale des systèmes économiques à défaut d'application des mesures d'aide au budget annuel des dépenses, à la contraction de la dette publique, à la taxation ou à l'utilisation des réserves de trésoreries. En revanche, les fonds provenant des institutions financières gouvernementales sont injectés dans les systèmes économiques via divers projets du gouvernement impliquant sa garantie. Cela

[315] KRUEATHEP Weerasak, **« Le risque budgétaire, le risque de l'Etat », documents de la 5ème réunion technique nationale sur les sciences politiques et les sciences politiques nationales**, (décembre 2003).

veut dire que le gouvernement acquittera la dette à la place du créancier lorsque les créances seront irrécouvrables. Les dépenses causées par la mise en œuvre des politiques quasi-budgétaires sont en dehors du compte du Trésor public. Dans ce cas, on ne peut pas connaître véritablement la situation financière car l' exécutif peut modifier les politiques budgétaires, en raison de la difficulté à surveiller l'utilisation de l'argent dans les activités quasi-budgétaires ; prenons pour exemples : le projet relatif aux prêts pour l'amélioration en terme de productivité ou le projet d'engagement concernant le prix du riz. Cette situation peut entraîner un risque au niveau de la durabilité financière et un conflit dans le cadre des disciplines financières. En cas d'acquittement de la dette du gouvernement à la placedu créancier, il y aura des charges budgétaires qui produiront un effet sur l'opération des Concernant l'utilisation de l'argent hors budget qui n'est pas versé aux réserves de trésoreries, comme celui provenant des emprunts après promulgation d'une ordonnance, aucune loi ne prescrit un cadre des disciplines financières en terme d'utilisation d'un tel argent. Il y a seulement un rapport à présenter au Conseil des ministres et au Parlement tandis que la contraction d'une telle dette publique produit directement un effet sur l'établissement du budget des dépenses pour le remboursement des emprunts. On réalise ici que le problème principal est l'absence de loi déterminant clairement le cadre des disciplines financières.

705. Selon nous, il existe une solution à ce problème, telle la modification des dispositions de l'article 167 alinéa 3 de la Constitution déclarant : « l'opération des politiques budgétaires de l'Etat doit être sous le cadre de disciplines financières » comme prévu dans la loi sur les finances de l'Etat. Nous nous permettrons de suggérer l'utilisation d'un indicateur financier quantitatif pour déterminer ledit cadre et que son application soit obligatoire. En outre, il serait judicieux de réviser la loi de finances tous les 3 ans afin qu'elle soit conforme au « plan financier » selon l'article 7 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…., au mandat de l'exécutif (4 ans), et au changements économiques. Dans le cas de la contraction et de la gestion de la dette publique, il faut se conformer aux dispositions de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) pour que l'application de la loi soit unique, et que l'opération des politiques sur la gestion de la dette publique se trouve sous le cadre des disciplines financières. En conséquence, il faut introduire des clauses supplémentaires dans la Loi portant sur la gestion de la dette

publique B.E. 2548 (2005). Pour ce faire, nous nous sommes référés à l'approche de l'article 3[316] de la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996). En effet, la loi de 1996 constitue une loi générale par laquelle une personne exerçant une fonction dans une administration -en tant qu'agent de l'Etat- peut rendre une ordonnance administrative. Lorsqu'une loi spécifique a été promulguée, toute personne concernée doit l'appliquer. A défaut de dispositions concernées ou de principes sur la justice ou de normes standards, la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996) s'applique[317] aux fonctionnements administratifs, en raison de la protection des droits et des libertés du citoyen.

706. Dans le droit public financier, les objectifs sont de protéger les droits et les libertés du citoyen contre l'imprudence au niveau de la mise en place des politiques budgétaires de l'exécutif. Il est alors nécessaire que selon le cadre des disciplines financières, la détermination de la mise en place des politiques budgétaires soit en adéquation avec la situation économique, surtout la gestion de la dette publique. Je pense donc, que les clauses rapportées ci-dessous, doivent s'additionner à l'article 6 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005).

707. ***Article 6. La gestion de la dette publique doit être conforme aux principes fixés dans la présente loi, à l'exception d'une loi prescrivant spécialement les principes concernant la gestion de la dette publique et le cadre standard des disciplines financières.*** Lesdites clauses relèvent de la sûreté publique parce que l'effet de la mise en place d'un politique budgétaire de l'exécutif peut être transmis au peuple. Le mot « loi » ci-dessus représente l'ordonnance sur la contraction de la dette publique ou la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) parce qu'il s'agit de l'établissement du budget des dépenses, des recettes publiques et de la dette publique. Donc, la mise en place de toute le

[316] Dans l'article 3 de la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996), il est prescrit que

« la procédure administrative fixée dans les autres lois doit être conforme aux dispositions de la présente loi, à l'exception des dispositions de lois qui prescrivent spécialement la procédure administrative et qui possèdent les principes sur la justice ou sur les normes liées à la procédure administrative. Ces principes ne doivent pas être inférieurs à ceux fixés dans la présente loi.

Les clauses de l'alinéa 1 ne s'appliquent pas dans les processus et les délais pour introduire un appel fixé dans la loi. »

[317] PAKEERAT Worajet, **Connaissances fondamentales sur le droit public: Principes fondamentaux du droit administratif et de l'action administrative**, 3ème édition (Bangkok : Maison d'édition Vinyouchon, 2006), p. 81.

politique budgétaire de l'exécutif doit être sous le cadre convenable des disciplines financières. A cet égard, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) correspond aux autres lois telles que le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. et la Constitution de la Thaïlande pour les raisons mentionnées ci-dessus.

2. Le problème concernant l'obligation de respecter le cadre des disciplines financières

708. Non seulement la Constitution, mais aussi la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. ne prescrivent pas distinctement les sanctions dues au manquement relatif à l'application du cadre des disciplines financières. Pratiquement, le cadre des disciplines financières n'est pas bien observé. Même si des sanctions politiques sont fixées telles qu'une interpellation et un débat sur la motionde censure contre le gouvernement, le contrôle par le corps législatif de l'utilisation des fonds publics est d'une efficacité limitée ; en effet, les structures parlementaires de la Thaïlande font que la majorité des voix (la majorité absolue) est requise pour sanctionner l'exécutif.

709. En conséquence, les sanctions devraient clairement être prescrites dans les lois concernant les finances afin que l'application du cadre des disciplines financières soit scrupuleusement observée. Par exemple, lorsque le gouvernement ne peut respecter l'application du cadre ou atteindre les objectifs prévus, les sanctions doivent être appliquées selon les personnes concernées. Dans certains pays, les lois concernant la responsabilité financière (Fiscal Responsibility Laws : FRLs) sont rendues et les sanctions sont fixées nettement comme suit :

1) pour une institution, les sanctions sont : une saisie du transfert de l'argent, une limitation du plafond d'emprunts et une amende ;

2) *pour une personne*, les sanctions sont : une amende, une exclusion temporaire de sa fonction, une action en justice.

C. La solution des problèmes liés à la promulgation d'une ordonnance ou d'une loi spéciale pour contracter la dette publique

710. Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, la promulgation d'une ordonnance ou d'une loi spéciale pour contracter la dette publique est considérée comme une violation des lois concernant la gestion de la dette publique, du cadre des disciplines financières selon la Constitution, et une restriction du pouvoir du législatif pour la considération et la promulgation d'une loi sur la contraction de la dette publique avec son approbation. En conséquence, il faut amender la Constitution, les lois concernées, et il est nécessaire de faire appliquer le cadre des disciplines financières selon « le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E.… » afin que la promulgation de l'ordonnance sur la contraction de la dette publique figure dans le cadre des disciplines financières. A cet égard, nous proposons les solutions suivantes :

1. La promulgation des règlements sur les finances dans la Constitution

711. Nous pouvons estimer que la promulgation des règlements sur les finances - dans la Constitution- obligerait le gouvernement à endosser davantage de responsabilités. Lesdits règlements se composent des règlements sur 1) le budget équilibré ou le budget déficitaire (Balanced-Budget) ; 2) le prêt (Deficit Rule) ; 3) la dette (Debt Rule) ; 4) les réserves de trésoreries (Reserve Rule) ; 5) les dépenses (Expenditure Rule) ou les dépenses du gouvernement (Spending Rule).

712. Les dispositions de l'article 167 alinéa 3 de la Constitution prescrivent que la loi sur les finances peut être rendue afin de fixer le cadre des disciplines financières ; quant aux dispositions mentionnées dans le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…., elles couvrent bien les 5 règlements cités. Néanmoins, il n'est pas nécessaire de suivre toutes ces dispositions, mais il faut ajouter les clauses suivantes à l'article 167 alinéa 3 : ***Pour la mise en œuvre des politiques budgétaires de l'Etat, il faut être dans le cadre des disciplines financières, selon la loi sur les finances de l'Etat.***

713. Parce que le corps judiciaire (la Cour constitutionnelle) peut vérifier les clauses prévues dans l'ordonnance sur la contraction de la dette publique, cela incite l'exécutif à promulguer toutes les lois concernant la mise en œuvre des politiques

budgétaires (comme les recettes, les dépenses et la dette publique) et l'ordonnance sur la contraction de la dette publique en respectant le cadre des disciplines financières.

714. En ce qui concerne les « détails » du cadre des disciplines financières, prévu dans les 5 règlements sur les finances comme des indicateurs financiers quantitatifs, ils devraient être prescrits dans la loi en raison du changement de l'économie. S'ils sont fixés dans la Constitution, le fonctionnement de l'exécutif sera moins facile. Par ailleurs, au cas où ils devraient être amendés, pour être en phase avec la situation économique du moment et en cas de nécessité, on rencontrera une difficulté supplémentaire parce que cela prendra beaucoup de temps, de même pour les processus d'amendement de la Constitution.

2. La promulgation des règlements sur les finances dans une loi

715. Même si le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. a été élaboré conformément aux dispositions de l'article 167 alinéa 3 de la Constitution comportant les 5 règlements sur les finances, lesdites dispositions ne sont pas conformes au cadre des disciplines financières pour plusieurs raisons. En outre, la fixation dudit cadre est générale et abstraite.

716. Quant au point sur « la contraction de la dette publique », les dispositions de l'article 28 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. prescrivent que l'exécutif (un ministre autorisé par le Conseil des ministres) constitue un organe chargé de fixer le ratio entre la dette publique et le PIB du pays pour la gestion de ladite dette -en l'absence d'une valeur numérique claire. Pour M. Woravit YOSANG, le plafond et les charges de la dette, le ratio entre la dette publique et le PIB doivent être fixés en valeur numérique quantitative dans lesdites dispositions**,** ainsi que le cadre relatif à la durabilité financière (Fiscal Sustainability Framework)[318]. De nos jours, ceci est considéré comme le cadre des disciplines financières, n'ayant pas de valeur juridique, fixe par le ministère des Finances. En effet, le cadre relatif à la durabilité financière fixe les indicateurs suivants :

- le montant des arrérages de la dette publique qui ne doit pas être supérieur au 60% du produit intérieur brut ;

[318] YORSAENG Worawit, *op.cit*, p. 133.

- les charges de la dette du gouvernement qui ne seront pas supérieures à 15% du budget ;
- l'établissement d'un budget équilibré en 2017 ;
- le budget des investissements qui ne sera pas supérieur aux 25% du budget des dépenses.

L'auteur a proposé de conférer une valeur juridique à ce cadre pour limiter l'ensemble de la dette publique du pays.

717. Une telle approche peut recevoir notre accord car la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui est actuellement la loi principale autorisant l'engagement de la dette publique en Thaïlande ne dispose pas des dispositions comportant des limites numériques globales du montant de la dette publique. Cela permet à l'exécutif de contracter et d'accumuler plus facilement une dette publique. Ainsi, on s'aperçoit que le taux des arrérages de la dette du PIB s'accroît de façon constante d'année en année. Donc, les indices -correspondants aux objectifs financiers- doivent être déterminés dans les dispositions des lois pour la gestion des finances sous la responsabilité du gouvernement, pour obliger ce dernier à mettre en œuvre des politiques budgétaires selon le cadre convenu (à court terme ou à long terme), pour respecter le principe de consentement (The Principle of Consent) par lequel le législatif peut surveiller le fonctionnement de l'exécutif, et pour contrôler la dette publique de l'exécutif qui a tendance à s'accroître en fonction de la diversité des projets populaires.

718. Par ailleurs, en considérant les lois étrangères, on remarque que, dans un grand nombre de pays, les règles sur la dette sont fixées dans le cadre des disciplines financières. Par exemple, en Angleterre, les règles sur la dette (Debt rule) sont fixées par la Loi des finances de 1998, notamment celles déterminant que le gouvernement peut emprunter de l'argent uniquement pour des investissements ; quant aux règles en matière d'investissements durables (Sustainable Investment Rule), la dette publique ne doit pas être supérieure à 40% du PIB à la fin de l'exercice budgétaire, selon le cycle économique actuel (Current Economic Cycle). En France, le Traité de Maastricht voté le 7 février 1992 est appliqué en tant que cadre juridique des disciplines financières. A cet égard, la dette publique ne doit pas être supérieure à 60% du PIB, et les normes liées aux

déficitsbudgétaires sont fixées dans la procédure concernant les déficits excessifs (Excessive Deficit Procedure : EDP) : les déficits budgétaires de l'ensemble des administrations publiques doivent être inférieurs à 3% du PIB.

719. En pratique, les indicateurs financiers (étant des indicateurs quantitatifs) proviennent des prévisions de l'économie à moyen terme (3-5 ans) parce que les résultats de ces prévisions sont plus fiables que ceux des indicateurs financiers à long terme. Nous considérons à ce sujet, que les indicateurs mentionnés dans les lois devraient être réajustés tous les 3 ans, afin d'être en conformité avec la situation économique. Quant aux dispositions, elle sont intégrées au projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. comme suit : *« Il faut que l'Etat déroule une politique budgétaire, établisse un budget, gagne et dépense de l'argent, gère les finances et contracte la dette en faveur de sa capacité de remboursement, de la transparence, et de la surveillance conformément aux principes relatifs de la stabilisation économique, du développement durable de l'économie, et de la bonne gouvernance. En outre, il faut appliquer le cadre des disciplines financières fixé dans la Constitution de la Thaïlande ou dans la présente loi ou dans les autres lois concernées. »*

720. Même si la séparation des pouvoirs dans l'administration thaïlandaise, selon le système parlementaire, n'est pas déterminée parce que l'exécutif (le gouvernement) peut contrôler (avec la majorité des voix) le législatif qui donne son approbation sur la loi, l'amendement de ladite loi doit être surveillé directement par le législatif, l'Assemblée nationale et le Sénat. Cela consiste à établir une commission afin de vérifier les clauses rendues dans les dispositions de la loi et à se soumettre à la surveillance indirecte du public (les spécialistes, les médias, les citoyens). En revanche, s'agissant de la promulgation d'une ordonnance pour contracter la dette publique, l'exécutif est autorisé à prescrire des lois aisément. L'amendement de lois, dans les délais fixés, constitue un mécanisme incitant l'exécutif à mettre en œuvre des politiques budgétaires sous le « principe de consentement ». Il est permis au législatif d'exercer une surveillance à son encontre. Cette action ressemble au système juridique anglais où le ministère des Finances doit créer « la charte concernant la responsabilité budgétaire », charte dont les clauses s'appliquent à la planification des politiques budgétaires et à l'application de ces politiques puis, il (le ministère) doit présenter ladite charge au Parlement pour approbation.

721. Les dispositions de l'article 29 du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. prescrivent que, concernant l'emprunt exceptionnel mentionné dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent en cas d'urgence et de nécessité, en vertu de lois promulguées spécifiquement afin de résoudre certains problèmes économiques du pays. Dans ce cas, nous constatons que lesdites dispositions ne respectent pas le cadre des disciplines financières et causent un problème au niveau de l'application des lois. Ledit cadre relatif à la gestion de la dette publique doit alors se référer à la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) considérée comme la loi centrale incitant à une gestion de la dette publique qui respecte la situation financière du pays.

722. En outre, nous pensons qu'il est impératif de modifier les deux lois sur les finances : la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) (et les actes mandataires B.E. 2534 (1991)) ainsi que la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)) (et les actes mandataires B.E. 2543 (2000)) afin qu'elles soient conformes au projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E…. En effet, les cadres des disciplines financières prévus dans les diverses lois, doivent s'harmoniser pour être appliqués -conformément aux objectifs liés à la mise en œuvre des politiques budgétaires de l'Etat.

3. La résolution des problèmes liés à l'exécution du cadre des disciplines financières

723. Il faut inciter le gouvernement à faire adopter rapidement le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E… en faveur de la stimulation du législatif et des organisations chargées de surveiller l'utilisation des pouvoirs du gouvernement. Ledit projet entraîne la création d'un régime type -concernant la gestion des finances du pays- engagé dans le fonctionnement de tous les organismes publics tels que les agences et les organisations publiques, les organisations constitutionnelles, les organisations sous le contrôle du gouvernement, les entreprises publiques, les fonds publics et les administrations locales. Les contenus du projet s'intéressent à l'établissement des politiques budgétaires, à la planification des finances à moyen terme, à la perception des recettes, au contrôle des dépenses, à la gestion des finances et des actifs, à la comptabilité, à l'audit interne, aux

fonds publics, au rapport et à l'évaluation du risque financier y compris à la contraction de la dette publique. Néanmoins, un cadre clairement défini des disciplines financières sous forme de loi conduirait à la transparence et à la responsabilité financière. Cela rendrait durable la gestion des finances publiques et renforcerait la confiance du secteur privé dans le fonctionnement du secteur public.

*

* *

724. Nous pouvons conclure que les mesures de gestion de la dette publique thaïlandaise sont fondées sur la conception moderne qui admet le déséquilibre budgétaire et la nouvelle gestion de la dette publique liée à la fois au cadre économique et juridique. En effet, le cadre économique introduit le principe de la bonne discipline financière pour assurer la stabilité économique du pays. Quant au cadre juridique, celui-ci introduit des textes législatifs et réglementaires avec la Constitution de 2007 et la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire, qui autorisent le gouvernement et ses organes étatiques à s'endetter et encadrent l'endettement public avec de bonnes disciplines financières. Comme nous l'avons vu, le cadre économique est moins contraignant car le principe des bonnes disciplines financières reste encore un principe abstrait et sans contrainte. Cela permet au gouvernement de le contourner facilement. Ainsi, celui-ci peut s'endetter avec le recours à l'ordonnance qui échappe aux limites prévues par les textes législatif existants et aux bonnes disciplines financières. Ce phénomène a entraîné une forte progression de la dette et de la charge d'intérêt, ce qui est une contrainte majeure dégradant de jour en jour la stabilité économique du pays. De nouvelles mesures de gestion de la dette publique paraissent donc indispensables pour la Thaïlande avec notamment l'application de la Loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique que nous allons étudier prochainement.

Chapitre II

L'application de la loi relative à la gestion de la dette publique

725. La Loi relative à la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) est actuellement considérée comme la loi principale qui détermine à la fois le cadre juridique pour la contraction de la dette publique et les mesures juridiques de gestion de ladite dette. Deux phénomènes expliquent l'émergence de cette loi : l'un concerne la disparité des lois autorisant la contraction et la gestion de la dette publique ainsi que celle des organes chargés de la gestion de la dette publique ; l'autre concerne les mesures juridiques inadéquates et donc inefficaces, appliquées à cette gestion.

726. La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a donc été promulguée pour pallier les limites de ces anciennes lois. Dans un premier temps, il nous paraît nécessaire de revoir les anciennes lois (concernant la dette publique en Thaïlande) qui sont à l'origine de l'émergence de la nouvelle loi (Section I). Ensuite, nous étudierons les nouvelles règles et les organes de gestion de la dette publique (Section II).

Section I

Des anciennes lois concernant la dette publique à la nouvelle loi

727. La loi relative aux dépenses par rapport aux revenus de l'Etat et l'autorité de paiement est créée pour que l'Etat ou les organismes publics aient le pouvoir juridique d'utiliser de l'argent. Des mesures juridiques sont appliquées aux sources de revenus, à la gestion collective, aux différentes caractéristiques correspondant aux dépenses. Si l'argent de l'Etat est détourné et mal utilisé, une sanction sera appliquée. En fait, ces mesures sont fixées dans le but d'exécuter -systématiquement- les dépenses ou la gestion de l'Etat pour lutter contre la corruption.

728. En matière de dettes publiques, la loi doit être édifiée afin que l'Etat puisse contracter un prêt pour le développement du Pays en émettant des instruments, des obligations ou en cautionnant l'emprunt. L'emprunt, le remboursement ou les autres moyens concernés sont fixés pour que l'Etat puisse gérer efficacement les dettes publiques.

729. En 1944 (B.E. 2487), la Thaïlande contracta la dette publique -à l'époque du roi Rama V- et vota la Loi portant sur les réserves de trésoreries, dans le but d'émettre des bons du Trésor. En 1948 (B.E. 2491), une autre loi décida que l'Etat avait le pouvoir de racheter ou d'amortir ses obligations. Une telle opération fut considérée comme une gestion efficace de la dette publique. Par la suite, la contraction des dettes publiques a été exécutée de façon différente et toujours édictée par une loi.

730. Autrefois, la Thaïlande disposait de plusieurs lois autorisant la contraction de la dette publique ; cependant, la contraction et la gestion de la dette n'étaient guère efficaces, notamment la contraction destinée à l'investissement et à la restructuration (de la dette). Pourtant, si nous regardons un pays étranger comme les Etats-Unis, ceux-ci ont choisi des mesures juridiques particulières : l'objectif étant d'emprunter de l'argent à une administration locale pour investir et non pour s'acquitter de ses dettes. Cet investissement peut se réaliser à travers la construction d'une infrastructure, une transaction commerciale ou d'autres services frais compris. Cette sorte d'emprunt pour les affaires est couramment pratiquée aux U.S.A. Ces expériences étrangères nos ont incité à créer une nouvelle loi permettant une meilleure gestion de la dette publique.

Afin d'analyser les anciennes lois concernant la gestion de la dette publique, il convient, tout d'abord, d'exposer, les multiples textes anciens délivrant les mesures juridiques sur la gestion de la dette publique (§I) et les limites des anciennes mesures juridiques empêchant une gestion efficace de la dette publique (§II).

§I. Les anciens textes de loi concernant la gestion de la dette publique

731. Avant d'analyser les problèmes qui sont à l'origine de la création de la présente loi, il est nécessaire d'examiner les 10 anciens textes portant les mesures juridiques de gestion de la dette publique que nous divisons chronologiquement en deux parties : les mesures juridiques de la gestion de la dette publique avant la crise économique de 1997 (A) et celles d'après la crise (B).

A. Les mesures juridiques sur la gestion de la dette publique avant la crise économique de 1997

732. Avant la crise économique de Thaïlande en 1997, le pays disposait de 7 textes qui prévoyaient des mesures juridiques sur la gestion de la dette publique.

Ce sont :

(1) La Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944)

733. Selon cette loi, le ministre des Finances a le pouvoir d'emprunter tout ou une partie de l'argent en émettant des billets du Trésor[319]. Chaque bon du Trésor doit être accompagné d'une clause disant : « Veuillez payer la somme indiquée au porteur ou à l'ordre d'une personne dont le nom paraît sur le bon à la date d'échéance[320], c'est-à-dire dans un délai de 12 mois à compter de la date à laquelle il est émis. »

734. Ainsi, en empruntant de l'argent avec la méthode d'émission de bons du Trésor, l'Etat ne peut le dépenser directement pour des activités générales. Il doit laisser les bons en dépôt au Trésor pour lui emprunter l'argent correspondant par la suite.

Les conditions de leur émission sont les suivantes :

(1) Le capital avec son intérêt et autres dépenses proviennent des réserves de trésoreries ou du budget annuel.

(2) A la date d'échéance fixée sur les billets de Trésor, le ministre des Finances empruntera de l'argent afin de dépenser tout ou une partie de la somme ; le reliquat sera rendu au Trésor. Obligatoirement, la valeur totale des billets de Trésor ne doit pas dépasser le montant dépensé.

(3) Deux méthodes d'émission peuvent être adoptées: d'une part, le ministre des Finances peut les émettre directement ; d'autre part, il peut déléguer ses pouvoirs à la Banque de Thaïlande pour qu'elle émette et gère les billets de Trésor à sa place. Dans le deuxième cas, le ministère des Finances paiera les dépenses de roulement à la banque.

(4) Si le ministre des Finances délègue ses pouvoirs à la Banque de Thaïlande pour émettre et gérer les billets de Trésor, cette dernière a le droit de les acheter en location-vente ou de les acheter pour elle-même. En outre, elle peut aussi les réescompter.

[319] Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944), article 3.
[320] Le même livre, article 4.

(5) Les billets de Trésor émis prennent complètement effet dès lors qu'un officier de l'Etat, désigné par le ministre des Finances, les a signés.

735. D'après les détails concernant les billets de Trésor, la Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944) indique, selon les dispositions du Code civil et commercial, qu'un porteur peut transférer lesdits billets par voie d'endossement.

En fait, la présente loi détermine les procédures techniques et les méthodes relatives à l'emprunt. De plus, elle permet au gouvernement de contracter des dettes publiques en empruntant de l'argent, en émettant des billets de Trésor (des obligations d'Etat) et en cautionnant l'emprunt. Un acheteur de billets de Trésor devient créancier du gouvernement. Lorsqu'il en emprunte pour n'importe quel secteur privé, le gouvernement émettra les billets de Trésor à la date d'échéance fixée. Ensuite, tel secteur privé peut les encaisser en récupérant non seulement le capital mais aussi ses intérêts.

736. Les dispositions sur les billets de Trésor sont prévues dans le Code civil et commercial.

L'émission de billets de Trésor est considérée comme une émission de billets endossables et transférables au jour d'amortissement. Leur porteur peut les encaisser, via le gouvernement, en recevant le capital avec ses intérêts.

737. On peut remarquer que la présente loi autorise le gouvernement à émettre les billets de Trésor en appliquant les dispositions les concernant, comme prévu au Code civil et commercial déjà cité. Par conséquent, le gouvernement peut emprunter de l'argent au secteur privé intérieur au lieu de le faire à l'étranger parce que les dispositions dudit Code s'appliquent au créancier intérieur -en tant que personne physique et morale.

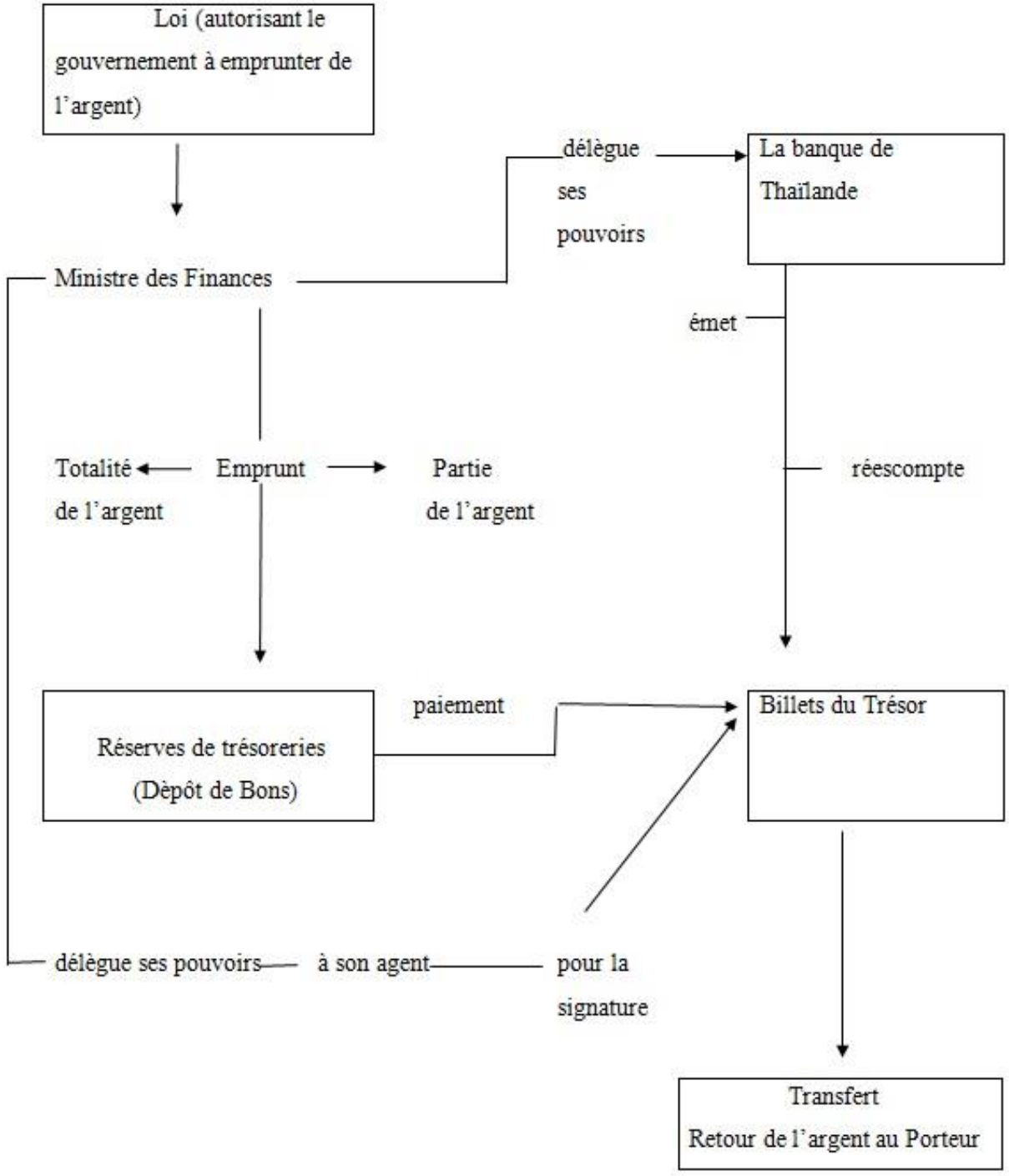


Schéma 1: mesures juridiques mentionnées dans la Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944)[321]

[321] Le Code civil et commercial, l'article 900 et la Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944), article 4.

738. Les dispositions qui s'appliquent aux billets de Trésor sont prévues comme des dispositions générales dans les articles 898 à 907 du Code civil et commercial : il s'agit par exemple de clauses concernant la signature de l'endosseur, celle du détenteur, le transfert et l'endossement etc.

739. En effet, les billets de Trésor (émis par le gouvernement pour emprunter de l'argent) sont signés par le ministre des Finances qui doit engager sa responsabilité, conformément aux clauses indiquées sur ces billets ; cela veut dire que telle responsabilité correspond à telles clauses, et que le remboursement déterminé (avec son intérêt) est obligatoirement effectué dans les délais impartis.

740. Lorsque le ministère des Finances et/ou la Banque de Thaïlande émettent des billets de Trésor, ils permettent à un acheteur de les céder, et le porteur en devient ainsi le titulaire. Lorsqu'il les endosse et les transfère à une autre personne, celle-ci devient l'endosseur titulaire d'un paiement comprenant le montant total et les intérêts, quand les bons sont encaissés auprès du ministère des Finances. En outre, cette dernière (personne) a aussi le droit de se faire rembourser les faux billets.

741. De nos jours, les billets de Trésor sont de moins en moins émis parce que la plupart des gens ne connaissent guère les détails ni les règlements concernés. Par ailleurs, l'émission des billets est garantie -uniquement- pour emprunter de l'argent à l'intérieur du pays.

742. Autrement dit, cette émission est l'un des moyens de collecter des fonds. Mais ces opérations sont trop compliquées pour le peuple. Par contre, l'emprunt aux institutions financières est plus commode parce qu'on peut emprunter rapidement et facilement une importante somme d'argent. Pourtant, l'émission des billets reste une mesure juridique (loi civile) relative à la gestion des dettes publiques.

(2) La Loi portant sur les réserves de trésorerie B.E. 2491 (1948)

743. La présente loi a été promulguée afin que les dettes publiques puissent être gérées ; cela signifie que l'Etat peut emprunter de l'argent provenant des réserves du

Trésor, argent versé au compte des recettes pour acheter, racheter des obligations ou s'acquitter de dettes publiques extérieures.

744. D'après cette loi, les comptes du Trésor se divisent selon les deux catégories suivantes :

- Le 1er compte du Trésor : c'est un compte courant au nom de la Banque de Thaïlande que le ministère des Finances ouvre pour encaisser de l'argent et avoir un relevé détaillé des recettes concernées.

745. N'importe quelle administration publique est fondée (sera fondée de nouveau) à demander un fonds, un fonds renouvelable et ses bénéfices seront versés au 1er compte du Trésor.

L'argent payé au gouvernement provient des administrations ou d'autres revenus publics tels que les impôts, les charges, les amendes, les emprunts.… Le chef de telles administrations ou de telles organisations, qui gardent ou reçoivent lesdits revenus, est chargé de faire les versements au 1er compte du Trésor, au Trésor provincial ou au Trésor local, dans le délai fixé et conformément aux règlements.

746. Autrefois, la présente loi indiquait que le chef d'une administration ou d'une organisation publique était tenu de restituer le montant total de l'argent au 1er compte du Trésor, sans en déduire les dépenses.

747. Par la suite, la Loi portant sur les billets du Trésor (nº2) B.E. 2495 amendée en 1952[322], indique que le ministre des Finances a le pouvoir de permettre au chef de l'administration ou de l'organisation publique de déduire les frais, avant de reverser l'argent au 1er compte du Trésor (ou au Trésor provincial ou au Trésor local), dans les 3 cas suivants :

1. En cas de dépenses à régler -obligatoirement- ; comme mentionné par la loi, le chef de l'administration publique peut déduire les frais.
2. En cas de dépenses -nécessaires- prévues par consentement du ministère des Finances ; celles-ci peuvent être payées à l'aide d'une prime, d'une récompense ou d'une allocation du gouvernement.

[322] Le décret royal numéro 2495/75/1391, daté du 23 décembre B.E. 2495 (1952).

3. En cas de dépenses -non justifiées- ; il n'est pas nécessaire de régler les frais mais, s'ils ont été perçus, le gouvernement devra effectuer un remboursement.

- Le 2ème compte du Trésor : c'est un compte courant, au nom de la banque de Thaïlande, que le ministère des Finances se fait ouvrir pour effectuer ses dépenses.

748. La somme provenant des réserves de trésorerie, inscrite dans la liste des recettes et dont les dépenses sont déjà déduites, sera transférée du 1er compte au 2ème compte par le premier ministre.[323] Dans les cas suivants, le paiement du 2ème compte, issu des réserves du Trésor local ou provincial sera exécuté, avant l'autorisation par la loi :

(1) Le budget des dépenses de l'exercice étant insuffisant et les circonstances nécessitant un paiement urgent.

(2) La création d'une loi spécifique autorisant le gouvernement à percevoir de l'argent un prenant en compte les règlements concernés et les circonstances nécessitant un paiement urgent.

(3) L'engagement avec un gouvernement étranger ou une institution financière internationale et des circonstances nécessitant toujours un paiement urgent.

(4) L'achat ou le rachat d'obligations d'Etat ou l'emprunt au ministère des Finances, limité à une somme raisonnable, selon le consentement du ministre des Finances.

(5) L'achat de devises, d'obligations, de fortes valeurs (n'étant pas des actions) en provenance d'un pays étranger, les devises pouvant être utilisées pour acquitter les dettes contractées par le ministère des Finances, dans la limite du montant des créances exigibles et selon un délai de 5 ans. Dans ce cas, le ministre des Finances, avec le consentement du Conseil des ministres, autorise (d'après les dispositions prévues par la loi), le dépôt des devises étrangères dans les banques.

749. Quand les paiements concernant les cas ci-dessous sont exécutés, il faut établir un budget pour leurs remboursements :

- paiement prévu par la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires de chaque exercice,

- paiement prévu par la Loi concernant le transfert du budget des dépenses,

[323] La Loi portant sur les réserves de trésorerie (nº2) B.E. 2495 (1952), article 5.

- paiement prévu par la Loi portant sur le budget des dépenses du prochain exercice.[324]

750. Quatre sortes de paiements, en provenance du 2ème compte du Trésor, du Trésor provincial ou du Trésor local constituent:

(1) l'avance,
(2) le dépôt,
(3) l'argent reçu au ministère des Finances et à reverser,
(4) l'argent non utilisé (selon le délai fixé dans l'exercice) qui n'est pas versé au compte du gouvernement[325], mais rendu au Trésor provincial ou local.

751. La présente loi facilite la gestion financière parce qu'elle permet de dépenser de l'argent provenant du compte du Trésor, au cas où les recettes ne suffiraient pas et qu'une administration publique ou un gouvernement aurait besoin de capitaux supplémentaires. C'est un moyen de puiser immédiatement dans les réserves, en cas d'urgence, à condition de ne pas en abuser.

752. Quant à la gestion des dettes publiques, la présente loi autorise à utiliser cet argent pour s'acquitter desdites dettes. En cas d'engagement avec un gouvernement étranger ou une institution financière internationale, on peut payer en liquide ou acheter, racheter des obligations d'Etat ou encore emprunter de l'argent au nom du ministère des Finances, comme indiqué aux 3. et 4. du Schéma 2 (2ème compte du Trésor).

753. La présente loi (voir 5.) permet aussi d'utiliser cet argent pour acheter des obligations ou de fortes valeurs étrangères (pas des actions), en déterminant le plafond ainsi que le délai de remboursement avec l'approbation du Conseil des ministres.

Il serait plus prudent que l'utilisation des réserves de trésorerie (procurant des bénéfices ou des profits) soit approuvée par le Parlement, car il y aura un impact sur la gestion du budget de l'Etat (sous la responsabilité du gouvernement), et que cela évitera le recours à la corruption au profit de l'exécution.

[324] Amendement par la loi (n°4) B.E. 2534 (1991), article 7.
[325] Amendement par la loi (n°2) B.E. 2495 (1952), aticle 8 (2).

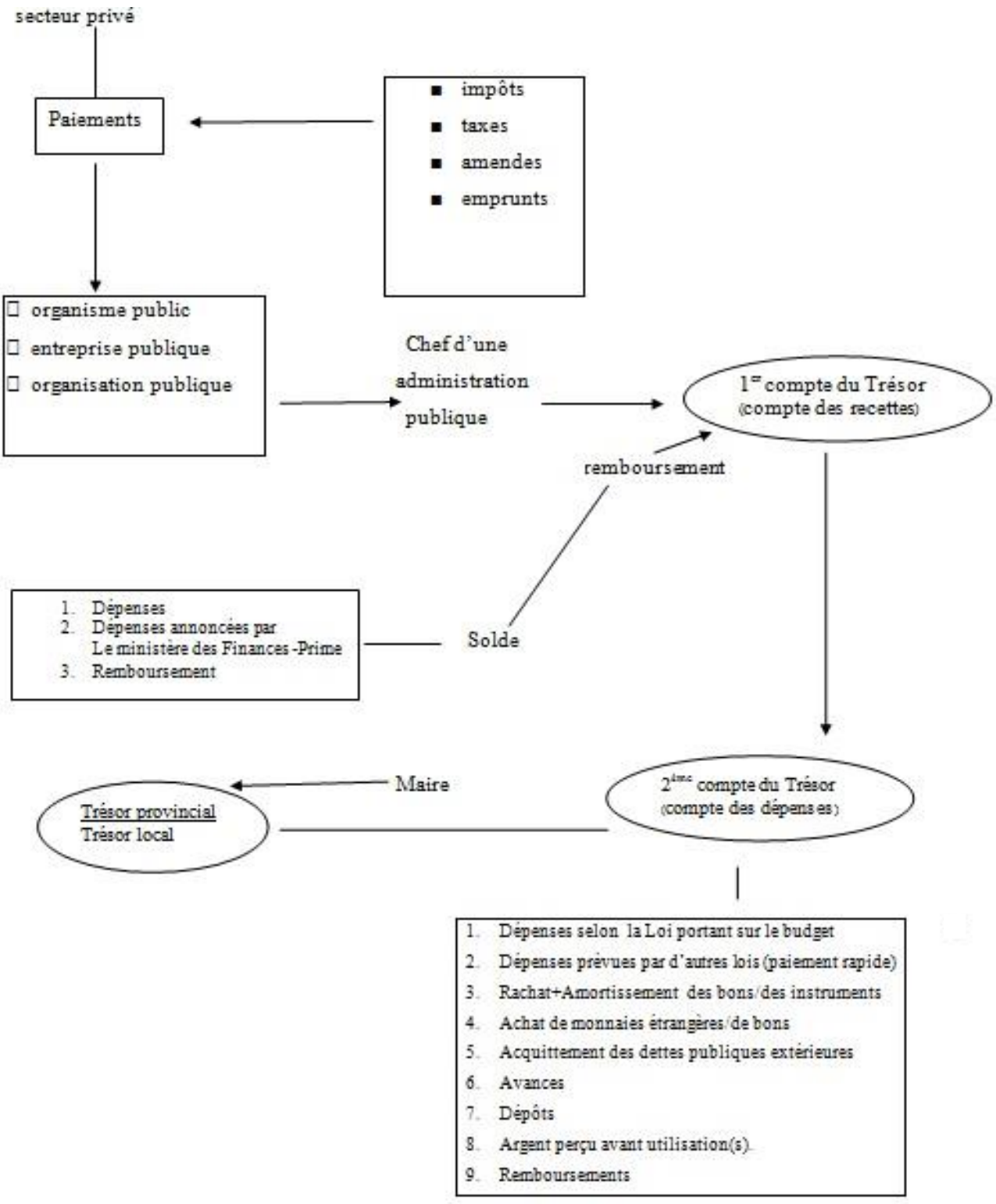


Schéma 2 : Mesures juridiques mentionnées par la Loi portant sur les réserves de trésorerie B.E. 2491 (1948)

754. Globalement, la présente loi concerne les emprunts qui deviennent des dettes publiques. Ces comptes se caractérisent selon les 2 types suivants :

● L'un est le compte des recettes dans lequel l'Etat, les administrations ou d'autres organisations publiques versent audit compte de l'argent venant du secteur privé. Si le gouvernement contracte des dettes publiques en émettant des obligations, des instruments, leurs porteurs peuvent les encaisser quand arrive la date de rachat. Dans ce cas-là, il faut utiliser l'argent du 2ème compte pour connaître le montant autorisé.

● L'autre est le compte principal des dépenses du gouvernement qui doit indiquer la nature de ses dépenses. En fait, ledit compte est constitué par les recettes provenant du compte des recettes. Il est indispensable que ce dernier soit divisé en plusieurs comptes ou que la proportion des dépenses se limite aux cas suivants :

- un capital de départ insuffisant.
- des rapidités de paiements.
- une grosse partie des fonds déjà utilisée.
- un nouveau montant (le second) de recettes autorisé.

755. Selon lesdites mesures juridiques, l'article 7 constitue l'article principal concernant les dettes publiques ; cela signifie que les dettes contractées par l'Etat doivent être payées par le 2ème compte du Trésor.

Dans ce cas-là, il est important d'établir un budget des dépenses en vue de rendre l'argent utilisé au prochain exercice (conformément à la Loi portant sur le budget des dépenses au prochain exercice).

756. La présente loi détermine alors la source financière qui sera autorisée à renflouer le budget de l'Etat, les procédures ainsi que les méthodes de son acquittement. Cette source financière, autorisée par la loi pour payer les dettes publiques, sera ainsi identifiée. Après l'utilisation de cet argent, le budget de l'Etat doit être en équilibre.

Il semble que deux mesures soient primordiales :

- Premièrement, il faut vérifier le compte des dépenses et planifier bien avant de contracter les dettes publiques. En outre, le compte des dépenses détermine s'il y a lieu ou non de contracter des dettes publiques et, dans l'affirmative, on fixera les délais de contraction à long terme, à moyen terme ou à court terme.

- Deuxièmement, les mesures sont reliées à la loi portant sur le budget de l'Etat parce que les dépenses exécutées ont un effet sur l'établissement du budget de ce dernier au prochain exercice ; en effet, plus le montant de l'acquittement des dettes publiques est élevé, plus le budget de l'Etat doit être établi pour « l'équilibre » non seulement des recettes mais aussi des dépenses.

(3) La Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances par rapport à la garantie de prêts B.E. 2510 (1967)

757. La présente loi énonce la signification de la notion de « dette publique » comme suit : contracter une dette publique représente non seulement l'emprunt mais aussi la garantie du gouvernement.

Concernant le secteur public, les entreprises publiques, et quelques institutions financières fondées par le gouvernement ayant besoin d'emprunter de l'argent, il est indispensable que le ministère des Finances se porte caution pour eux. Par conséquent, la loi ci-dessus est établie afin de déterminer le rôle ainsi que la compétence au niveau de la garantie dudit ministère.

758. La Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances par rapport à la garantie de prêts B.E. 2510 (1967) a été promulguée et est entrée en vigueur le 26 décembre B.E. 2510 (1967) à compter de sa publication au Journal Officiel, numéro 2510/125/1041.
Les entreprises publiques, qui peuvent emprunter de l'argent garanti par le gouvernement, doivent être déterminées conformément à la loi. Cela veut dire qu'avec le consentement du Conseil des ministres, le ministère des Finances a le droit de se porter garant des dettes du secteur public, de l'administration publique, de l'entreprise publique (société à responsabilité limitée) ainsi que de l'institution financière.

759. Il est nécessaire que l'entreprise publique soit :

(a) une société à responsabilité limitée à laquelle le secteur public et/ou l'administration publique fournit un capital égal ou supérieur à 70%.

(b) une société à responsabilité limitée à laquelle le secteur public et/ou l'administration publique et/ou la même société mentionnée en (a) fournit un capital égal ou supérieur à 70%[326].

760. Normalement, la plupart des entreprises publiques possèdent plus ou moins 50% des capitaux.

Généralement, la contraction des dettes publiques de l'Etat sous-entend l'emprunt engagé par le gouvernement ou par le secteur privé auprès d'une institution financière à l'intérieur et à l'extérieur du pays. La garantie de l'Etat devient alors une partie des dettes prévues par le Code civil et commercial.

761. Cependant, dans la présente loi, la garantie signifie non seulement l'engagement pour le paiement des dettes ultérieures mais aussi l'aval pour approuver le futur projet (article 3).

Du fait de la garantie de l'emprunt du gouvernement ou de l'entreprise publique, il faut indiquer clairement qui est « l'organisme représentant l'Etat ou le responsable (au nom de l'Etat) d'un service public vérifiant à la fois les principes de la gestion centralisée et décentralisée ».

762. Quelques définitions :

- le« Secteur public[327] » désigne un ministère, une direction générale, une direction locale ou d'autres administrations publiques telles qu'une administration provinciale, une administration locale ou la ville de Bangkok.

- l'« Administration » désigne une organisation ou une entreprise publique en tant que personne morale « mandatée par la loi ou le décret royal » dont les capitaux sont en possession du gouvernement.

[326] Amendement par Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances (n° 2) B.E. 2510 (1967), article 4.
[327] Signification du « secteur public » amendée par la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances (n° 2) B.E. 2510 (1967).

763. En conséquence, quand tout ministère, toute direction générale emprunte de l'argent à l'intérieur où à l'extérieur pour l'investissement, la gestion ou l'amélioration de leur organisme, le gouvernement -avec son consentement- peut se porter garant pour eux.

764. En réalité, d'après la législation, une administration locale peut aussi emprunter de l'argent et contracter des dettes, après avoir eu le consentement des organisations concernées.

765. En effet, une administration locale est responsable du service public. Pour le gérer, il est nécessaire qu'elle puisse se procurer de l'argent en cas d'urgence ; c'est pourquoi, ladite administration peut emprunter afin que le service public ne soit pas interrompu.

766. Autres définitions :

- l'« Institution financière » désigne une institution, autorisée par une loi spéciale, ayant la capacité d'emprunter de l'argent pour soutenir l'agriculture, le commerce ainsi que l'industrie.

Les institutions financières (fondées par le gouvernement) sont composées de la banque et des coopératives agricoles ainsi que de l'aide financière et industrielle. Leur objectif est de soutenir les activités des citoyens dans les domaines de l'agriculture, du commerce et de l'investissement industriel en vue d'améliorer les conditions de vie de la population et le développement économique global du pays.

- le « Capital » représente l'ensemble des capitaux versés, ceux des réserves ainsi que ceux des instituts qui jouent un rôle important en tant que source financière pour leur opération de gestion. En ce qui concerne les dettes publiques, le montant de leurs capitaux est une base de calcul pour la garantie du ministère des Finances.

767. On peut se demander si le calcul du taux « relatif à la garantie », basé sur les capitaux, est judicieux parce que la base et le plafond de la garantie prévue dans le Code civil et commercial ne sont pas fixes. Néanmoins, on peut conclure que la fixation du taux de la garantie dépend de la volonté de l'autorité qui détient le pouvoir de décision.

768. Cette garantie constitue une sorte de contraction de dettes. Par conséquent, la fixation du plafond des emprunts garantis c'est la fixation de la contraction des dettes. Conformément à la présente loi, lorsque le ministère des Finances contracte un engagement afin de garantir une somme empruntée, celle ci peut être :

(1) six fois supérieure aux capitaux de la société à responsabilité limitée (entreprise publique), dans le cas où il s'agit d'un fonds prévu par l'article 4 ;

(2) quatre fois supérieure aux capitaux de l'institution financière, dans le cas où il s'agit d'un fonds exceptionnel ;

(3) inférieur 10% du budget des dépenses dans le cas d'un engagement mentionné en (1) ou (2), prévu par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses.

769. La clause prévue en (3) s'applique au cautionnement renouvelé ou amendé, sans augmentation du montant de la caution.[328]

Les plafonds, mentionnés à la page précédente, sont classés d'après les conditions suivantes :

a) le plafond de la garantie ne dépasse pas 4 ou à 6 fois le montant des capitaux de chaque organisation ou chaque institution ;
b) le ministère des Finances, au nom du gouvernement, n'a pas la capacité, à chaque exercice, de garantir la dette si le cautionnement est supérieur à 10% du budget annuel des dépenses mentionné par la loi. En cas de cautionnement renouvelé ou amendé, sans une augmentation de son montant, la deuxième condition ne peut pas s'appliquer.

770. Avant que la présente loi entre en vigueur, le ministère des Finances garantit la dette, en vertu d'une autre loi subsidiaire. Par conséquent, la loi d'origine indique expressément que la garantie est appliquée, à compter de la date à laquelle la loi entre en vigueur ; cela veut dire que la garantie du ministère des Finances, en vertu d'une autre loi et de la garantie déjà existante, ne sera pas bloquée jusqu'à la date à laquelle la présente loi entrera en vigueur (article 9).

Dans le cas où d'autres lois autoriseraient le ministère des Finances à garantir d'autres dettes, il est indispensable que les cautions soient différenciées.

[328] Article 5 amendé par le communiqué officiel du Révolutionnaire numéro 17, daté du 8 novembre 1977.

771. Dans l'article 6 de la Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances sur la garantie de prêts B.E. 2510 (1967), il est indiqué que pour calculer le montant du prêt, il est interdit de combiner la somme contractée par le ministère des Finances « en application de l'article 5 (3) » et celle du cautionnement garanti par ce même ministère, en vertu d'une autre loi.

772. La fixation des plafonds ci-dessus, qui représente la garantie applicable aux dettes publiques contractées, joue un rôle juridique depuis l'application de la présente loi. En outre, la clause prévue au (3) de l'article 5 a pour effet de gérer le système du compte général ou du compte du gouvernement.

773. On peut se demander si une telle garantie est aussi effective que celle mentionnée au Code civil et commercial, sachant qu'un créancier peut demander à une autorité (comme le ministère des Finances) d'acquitter ses dettes, dès l'instant où il doit les réclamer à son débiteur, au secteur public ou à l'entreprise publique. Avant d'obliger le garant à payer les dettes si l'administration ou l'entreprise publique ne le fait pas, le ministère des Finances leur demande expressément de les acquitter -sous peine de poursuites en Justice.

774. Le créancier devrait avoir le droit de demander, à la fois au débiteur et au ministère de rembourser la dette, afin de gagner du temps. Si le ministère des Finances (en tant que garant) doit la rembourser intégralement, il a la capacité de débudgétiser le financement desdites administrations en vue de régler la dette et les frais.

775. Dans le cas de l'endettement public, contracté auprès d'une institution financière internationale ou d'un gouvernement étranger, le ministre des Finances (en tant que garant) se trouvera devant une difficulté, celle d'effectuer un voyage afin de signer le cautionnement.

776. L'article 8 de ladite loi permet au ministre des Finances de :

(1) déléguer à une personne la capacité de signer un cautionnement en pays étranger.

(2) fixer des frais pour garantir une société à responsabilité limitée comme une entreprise publique et pour l'institution financière mentionnée à l'article 4, frais qui ne seront pas supérieurs à 1% du montant de cautionnement.

777. Parfois, le ministre des Finances ordonne -par une lettre officielle- à son homologue installé à l'étranger de signer le cautionnement à sa place. En vertu de la loi concernant cette délégation, la personne désignée doit exécuter cet ordre (en tant que délégué du ministre des Finances thaïlandais) convenablement sa mission.

Quand il a signé le cautionnement pour garantir l'emprunt de l'entreprise publique ou de l'institution financière, le ministre des Finances a aussi le droit de fixer des frais à la hauteur de 1% du montant du cautionnement et de l'emprunt équivalents aux normes de calcul ; cela implique de convertir les devises étrangères en monnaies thaïlandaises d'après la valeur en cours (article 7).

778. Durant l'année 1962, plusieurs entreprises publiques ont emprunté beaucoup d'argent à l'étranger pour leurs investissements ainsi que leur expansion. Pour qu'elles puissent emprunter de si grandes sommes, le communiqué officiel du Journal Révolutionnaire n°110, daté du 31 mars 1962, est entré en vigueur. Le Révolutionnaire décrétait qu'il était nécessaire d'amender la Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances portant sur la garantie de prêts B.E. 2510 (1967), afin que cette autorité ne soit plus obligée de payer pour les entreprises en questions.

779. En vérifiant les dispositions du Code civil et commercial portant sur cette garantie, on trouve qu'elle peut s'appliquer -uniquement- dans le cas où le ministère des Finances, en tant que créancier, est lié par un engagement à la société à responsabilité limitée (entreprise publique), à l'entreprise publique ou à l'institution financière, car toutes ces organisations en tant que débitrices lui ont emprunté de l'argent. Par conséquent, l'engagement concerne seules les dettes non payées par lesdits débiteurs.

780. Les dettes contractées par les organisations mentionnées constituent les dettes ultérieures bénéficiant des conditions prévues à l'article 681, alinéa (2) du Code civil et commercial.

781. Tout d'abord, on vérifie si toutes ces organisations -en tant que débitrices empruntant de l'argent- peuvent opérer par elles-mêmes, à défaut de garantie. Dans la pratique, le créancier a la possibilité de plaider contre son débiteur pour défaut de responsabilité. Mais si l'emprunt sur gage est négocié avec une personne physique ou morale ou avec des valeurs (obligations, titres à revenu fixe), cela fait penser au créancier que les dettes vont être acquittées. C'est pourquoi, la somme nécessaire, même importante, est prêtée rapidement.

782. L'entreprise publique, l'institution financière et d'autres sociétés (dans lesquelles le gouvernement a des actions) empruntent de l'argent pour l'investissement, la recherche de profits et l'infrastructure. Elles doivent utiliser des sommes importantes, obligeant le ministère des Finances à se porter caution pour elles afin de renforcer la confiance de leur créancier. Par conséquent, la loi autorisant le ministère des Finances à garantir les emprunts est donc promulguée.

783. Au départ, il est nécessaire que le plafond des emprunts garantis par le ministère des Finances soit fixé parce que le gouvernement n'est pas sûr que telle entreprise publique ou telle institution ait la capacité d'acquitter ses propres dettes. Pour leur développement et l'investissement, les organisations mentionnées ont ainsi la nécessité d'utiliser des sommes toujours plus importantes pour atteindre leurs objectifs. Cela fait augmenter le montant du remboursement des emprunts.

784. D'après l'amendement relatif au communiqué officiel du Journal Révolutionnaire n°53, pour poursuivre le développement national de l'économie et de la société, la présente loi est promulguée pour autoriser le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur.

Le Révolutionnaire signale que les entreprises publiques sont en train de développer de nouveaux projets relatifs à la politique du développement national, dans le cadre

économique et social. En conséquence, elles doivent avoir la possibilité d'emprunter de l'argent pour leurs investissements avec la garantie du ministère des Finances. Mais, la Loi autorisant le ministère des Finances à garantir les emprunts limite le plafond des emprunts garantis. Cela ne convient pas à la situation actuelle. Il est donc important que le pouvoir de garantie du ministère des Finances s'accroisse.

785. En ce qui concerne l'autorisation du ministère des Finances sur la garantie, il y a deux vérifications à faire :

- La première étant que le ministère des Finances se porte caution pour le secteur public et l'entreprise publique qui obtiennent des rentrées d'argent leur permettant de rembourser leurs emprunts. Ces emprunts sont considérés comme des investissements. La garantie du ministère des Finances devient donc la garantie pour un débiteur qui peut réellement rembourser ses dettes. On peut, dans ce cas, augmenter le délai de remboursement des emprunts garantis d'après la compétence de garantie.
- La deuxième étant que plusieurs secteurs publics et entreprises publiques ont besoin d'emprunter une grande somme d'argent pour finaliser leurs projets. L'emprunt des entreprises publiques est interrompu quand l'argent emprunté n'est pas utilisé efficacement ; il suffit de comparer le montant emprunté avec la réussite des projets établis.

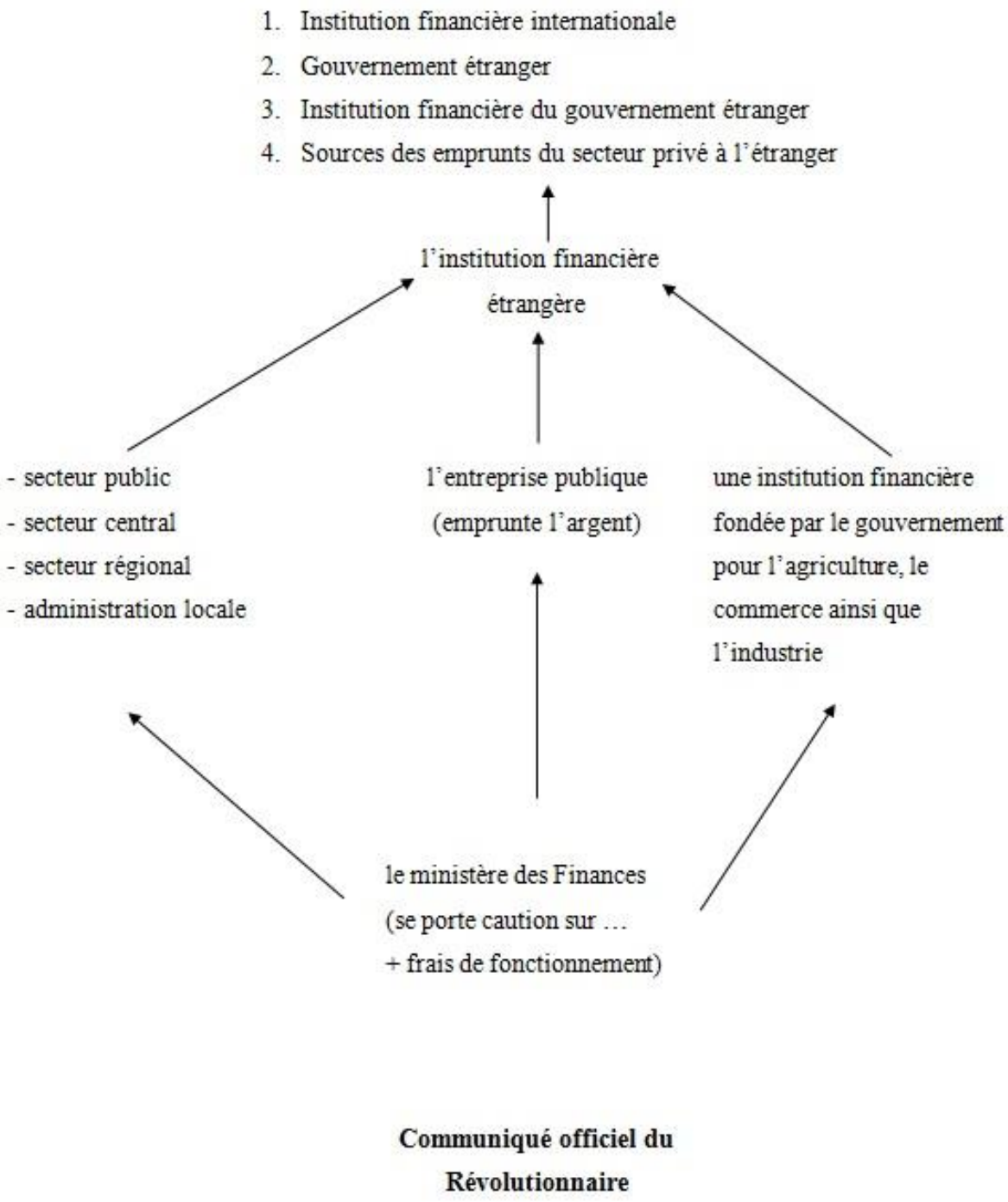


Schéma 3 : Mesures juridiques autorisant le ministère des Finances à garantir le prêt d'un secteur public, d'une entreprise publique ou d'une institution financière

(4) La Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976)

786. La présente loi est édictée pour autoriser le ministère des Finances à contracter continuellement des dettes publiques. La loi précédente est donc périmée et ne fait plus autorité en la matière. A défaut de loi, le ministère des Finances (en tant que responsable) ne pourrait pas emprunter de l'argent extérieur pour mener à son terme l'investissement sur l'infrastructure.

787. En promulguant la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976), les raisons ou nécessités se déterminent comme suit :

Conformément au communiqué officiel du Révolutionnaire n°53, daté du 24 janvier B.E. 2515 (1972), modifié par la loi ci-dessus, le gouvernement est autorisé à emprunter de l'argent à la Banque Internationale pour restaurer et développer la Banque du développement asiatique, à l'Alliance du développement international ainsi qu'à un gouvernement étranger ou à la ressource d'emprunts extérieurs du secteur privé, en vue d'enrichir l'économie et la société thaïlandaises. La loi de 1972, était périmée mais, le ministère des Finances était encore chargé de trouver de l'argent pour le céder au secteur public qui en avait besoin. C'est la raison pour laquelle la présente loi fut promulguée le 30 septembre B.E. 2519 (1976).

788. Concernant les principes sur les dettes publiques, l'Etat a le droit d'emprunter de l'argent provenant de l'institution financière du pays. Cependant, emprunter de l'argent à une source financière étrangère ou à l'institution financière internationale devient aussi indispensable.

789. En fait, la présente loi est crée pour une opération continuelle prévue par la loi précédente, d'après le communiqué officiel du Révolutionnaire qui jouait juridiquement un rôle important, mais dont la promulgation urgente ainsi que la fixation des détails ou des mesures juridiques étaient limités. Ledit communiqué ne donnait pas une autorisation de principes, mais de moyens relatifs à l'opération sans règlements la concernant. Il était donc utile que des moyens ainsi que des principes plus détaillés soient compris dans la nouvelle loi, surtout ceux concernant le développement du pays, l'investissement pour le

développement de l'économie, de la société et de l'infrastructure. La présente loi est entrée en vigueur le 17 novembre B.E. 2519 (1976).

790. Des mesures juridiques -autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur à la source financière fixée- permettent audit ministère de contracter des dettes publiques. Cependant, cet emprunt du ministère des Finances (au nom du gouvernement) doit tout d'abord être consenti par le Conseil des ministres. Pour chaque exercice, le montant de l'argent emprunté ne doit pas être supérieur au pourcentage fixé au budget annuel des dépenses. D'après les conditions et mesures (concernant l'emprunt du ministère des Finances) prévues à l'article 3, ce dernier (au nom du gouvernement de la Thaïlande) est compétent pour emprunter de l'argent :

(1) à l'institution financière internationale,
(2) à un gouvernement étranger,
(3) à l'institution financière d'un gouvernement étranger,
(4) à la ressource d'emprunts du secteur privé en pays étranger (pour l'investissement favorable au développement de l'économie et de la société thaïlandaise).

791. Le montant de l'argent emprunté pour chaque exercice, en application de l'article 3, alinéa (1), ne dépassera pas 10% du budget des dépenses prévues par la Loi portant sur le budget annuel des dépenses.

792. Le plafond des emprunts est fixé pour que l'Etat n'emprunte pas trop d'argent. Cela évite une charge onéreuse pour un remboursement ultérieur du capital, de l'intérêt mais aussi du taux de change.

793. Du fait des variations du cours des monnaies étrangères, il est indispensable de calculer d'après le taux de change en vigueur pour emprunter de l'argent extérieur, en comparant avec la valeur équivalente internationale. Dans la présente loi, il est indiqué qu'il faut choisir la valeur nominale étrangère pour le calcul des monnaies thaïlandaises. A défaut de valeur nominale, les monnaies sont calculées avec la valeur nominale prévue par l'ordonnance de l'institution financière internationale, à la date contractuelle.

794. La valeur nominale des diverses monnaies constitue un chapitre important, car elle doit être inscrite dans la loi concernant les dettes publiques. Elle est à la base du calcul relatif au montant des emprunts dont la planification de remboursement a besoin. A défaut de fixation de la valeur nominale, la valeur des monnaies peut être changée, à la date du remboursement effectif à cause du taux de change fluctuant.

795. Juridiquement, le mode de calcul des monnaies étrangères empruntées, puis converties en baht, constitue une fixation des conditions du contrat de prêt auxquelles on doit se conformer. Chaque fois que l'argent est emprunté, surtout à l'extérieur, les mesures mentionnées s'appliquent en fonction de la fluctuation incessante de la valeur de la monnaie.

796. L'opération d'emprunt du ministère des Finances est, en terme juridique, considérée comme une signature de contrat ; cela veut dire qu'elle est obtenue par des affectations relatives à un changement, à un transfert, à une réserve ainsi qu'à une suspension des droits du gouvernement de Thaïlande, en matière de finances pour des effets donnés. C'est pourquoi l'emprunt passe par l'écrit et par la garantie. Conformément à la loi, établir un contrat, émettre des obligations d'Etat ou d'autres instruments équivalents à des titres à revenu fixe sont des actes de garantie pour l'emprunt. Par conséquent, les conditions sont données, globalement ou dans le détail, pour une gestion efficace des dettes publiques ultérieures.

797. Conformément à l'article 7 de la présente loi, chaque emprunt doit être publié au Journal Officiel, dans le délai d'un mois, à compter de la date de signature du contrat de prêt, de l'émission des obligations ou d'autres instruments en indiquant : la monnaie empruntée, le montant de l'emprunt, la conversion de la valeur nominale en monnaie thaïlandaise, le taux d'intérêt, les frais, la période de paiement du capital et l'objectif d'utilisation de l'emprunt.

798. Quel est l'objectif de la publication au Journal Officiel dans le cas où le gouvernement emprunte de l'argent pour contracter ses dettes publiques ? En termes juridiques, il s'agit d'annoncer au public un acte administratif. De plus, cela est utile aux organisations intéressées afin qu'elles puissent collecter des informations concernant les profits éventuels.

799. La présente loi détermine également (comme d'autres lois) les méthodes de signature de contrat ou la garantie d'emprunt en émettant des obligations ou d'autres instruments. Elle rappelle en outre, qui a le droit de contracter le contrat de prêt, en l'occurrence le ministre des Finances autorisé à emprunter de l'argent en émettant des obligations ou les autres instruments dont il a besoin (article 4).

800. L'argent reçu via le contrat de prêt, l'émission des obligations ou d'autres instruments prévus à l'alinéa 1, le ministère des Finances, un autre ministère, une direction générale, une autre direction ou une entreprise publique déléguée par le ministère des Finances doit être dépensé conformément aux objectifs de l'Emprunt et non versé comme revenus, en application de la Loi portant sur l'établissement d'un budget et de la loi portant sur les billet du Trésor.

801. La présente loi décrète que le Conseil des ministres joue un rôle relatif à la fixation des conditions concernant l'emprunt ; cela veut dire que les organisations intéressées doivent lui proposer des informations, avant de demander son approbation, afin qu'il puisse les vérifier. Le taux d'intérêt, les conditions, les frais, les dépenses d'opération et toutes les méthodes sur l'emprunt fixés par le Conseil des ministres sont prévus à l'article 5 de la présente loi.

802. Cette fixation de l'emprunt, rendue par la présente loi, constitue la fixation de l'emprunt à long terme ; la période de remboursement du capital s'effectue dans un délai de cinquante ans, à compter de la date de la signature du contrat de prêt ou de l'émission des obligations ou des instruments, conformément à l'article 6 de la présente loi.

803. Ce style d'emprunt me parait inadapté car la période de remboursement est trop longue (elle ne devrait pas excéder 20 à 25 ans), et la fluctuation devrait remplacer la fixité des taux. En effet, cela limiterait les impondérables d'une part et/ou permettrait d'autre part d'y pallier en cas de survenance.

804. Concernant les opérations de prêts, « le ministre des Finances peut déléguer ou désigner une personne pour emprunter de l'argent, conformément à l'article 8 de la présente loi ».

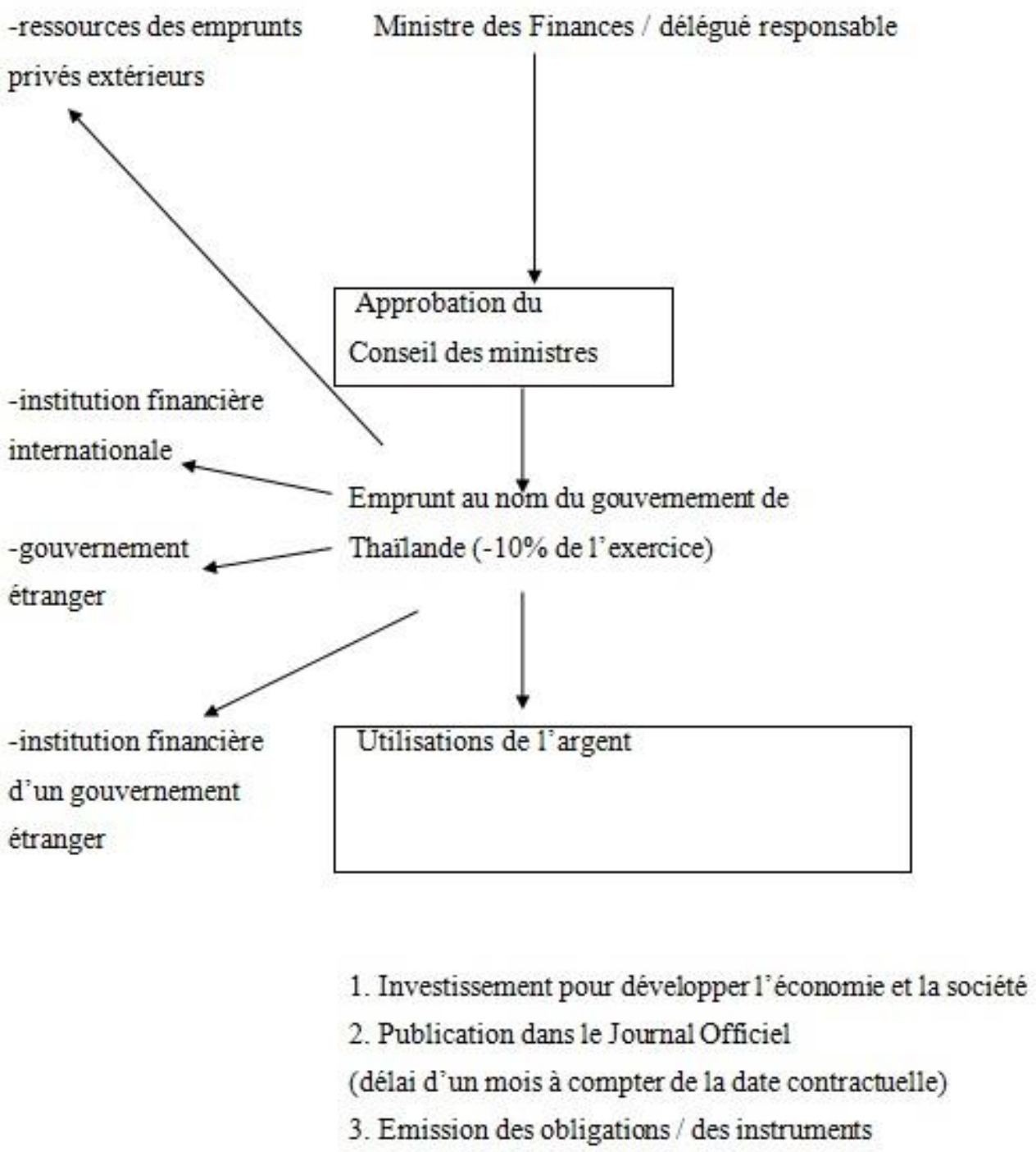


Schéma 4 : Mesures juridiques autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur

(5) La Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976)

805. Généralement, l'emprunt de l'Etat ou le renouvellement des dettes publiques est effectué afin que l'argent emprunté soit utilisé pour développer les infrastructures du pays : (voie de communication, réseaux électriques, systèmes hydrauliques…), pour injecter de l'argent frais dans le système monétaire grâce auquel le flux (monétaire) du pays s'accroîtra ou pour améliorer l'économie. Dans la loi précédente, le gouvernement n'indiquait pas les objectifs de l'emprunt.

806. La présente Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976) indique les raisons et les nécessités du recours à l'emprunt en ces termes : « Il est urgent que la Thaïlande améliore le fonctionnement et l'armement de l'armée thaïlandaise en vue de maintenir la souveraineté et la sécurité du pays. C'est pourquoi, il faut utiliser une grosse somme d'argent pour acheter aux pays étrangers certaines armes que l'on doit payer en monnaies étrangères. »

Il était donc indispensable de promulguer la présente loi, en vue d'autoriser le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour les dépenses relatives au projet de la défense nationale et de la sécurité du pays. Elle fut publiée le 17 novembre 1976.

807. En application de l'article 3, avec l'approbation du Conseil des ministres, le ministre des Finances -au nom du gouvernement de la Thaïlande- peut emprunter de l'argent à un gouvernement étranger, à son institution financière internationale ou à l'institution financière acceptée par le gouvernement étranger pour les dépenses correspondant au projet de la défense nationale et de la sécurité. Cependant, le montant total de l'emprunt ne doit pas dépasser vingt milliards de bahts : soit dans une monnaie étrangère, soit dans plusieurs monnaies étrangères.

808. Selon les principes de la présente loi, avant d'emprunter de l'argent pour l'achat d'armement ou la défense nationale, il faut le consentement du Conseil des ministres.

809. Concernant l'emprunt pour ces missions, des mesures juridiques relatives à la fixation de la valeur nominale sont rendues ; cela veut dire qu'il est nécessaire de suivre la méthode de conversion de la valeur nominale d'une monnaie étrangère lorsqu'elle doit être calculée en monnaie thaïlandaise. A défaut de valeur nominale, il faut se conformer à la notification du Fonds Monétaire International (FMI), à la date de la signature du contrat de prêt.

810. Dans ce cas-là, la présente loi détermine qu'un tel emprunt est effectif dès la signature du contrat de prêt et de l'émission des instruments. La présente loi ne parlant pas d'obligations ou d'autres instruments, cela signifie donc qu'il s'agit d'instruments financiers autres que des obligations. Il est alors nécessaire que les caractéristiques de la garantie soient fixées dans les dispositions prévues par toute loi portant sur l'emprunt. Cependant, conformément à l'article 4 de la présente loi, « on peut emprunter en établissant un contrat de prêt ou en émettant occasionnellement les autres instruments dont on a besoin ».

811. L'argent emprunté, visé à l'alinéa 1, est dépensé conformément aux objectifs fixés par le ministère des Finances et par celui de la Défense, sans être versé au Trésor.

Rappelons qu'auparavant, l'argent emprunté pour le service public devait être versé au compte du Trésor, au titre du compte des recettes puis, reversé au compte des dépenses. Cette fois, l'argent emprunté peut être encaissé -directement- auprès de l'organisation intéressée sans l'avoir versé au préalable au Trésor.

812. D'après l'article 8, seul le Conseil des ministres approuve le projet de défense nationale et celui de la sécurité (qui correspond à l'ancien contrat de prêt), avant que la nouvelle loi n'entre en vigueur. Un tel emprunt, conforme à la présente loi, engage le gouvernement, à compter de la date contractuelle.

813. Quant à la publication dans le Journal Officiel, elle détermine précisément, à l'article 6 de la présente loi, qu'il faut présenter au mois de décembre de chaque année, le montant des emprunts en baht, à compter de la création de l'emprunt.

814. La publication du montant de l'emprunt mentionné par la présente loi, a pour but de déclarer au public que l'argent (emprunté par le gouvernement et utilisé dans le domaine de la sécurité du pays ainsi que pour le budget militaire annuel) sera remboursé à long terme. S'agissant de l'opération, en application de l'article 5 de ladite loi, le taux d'intérêt, les conditions, les frais, les dépenses (concernant toutes les gestions et les moyens utilisés) seront chaque fois déterminés par le consentement du Conseil des ministres, autrement dit par le consentement du corps exécutif. Conformément à l'article 7 de la même loi, le ministre des Finances (ou une personne déléguée par ce dernier) a le droit d'emprunter au nom du gouvernement.

815. Cette mesure est flexible ; cela signifie que le ministre des Finances peut, dans ce cas, déléguer son autorité au ministre de la Défense pour exécuter l'opération à sa place, celui-ci étant plus à même d'évaluer rapidement les besoins.

816. Le ministre des Finances ainsi que celui de la Défense sont nommés par intérim (article 9 de la même loi).

Remarques :

- D'une part, la présente loi détermine que l'on peut uniquement emprunter de l'argent à un gouvernement étranger, à son représentant ou à son institution financière. Elle ne permet pas d'emprunter à une institution financière privée ou un institut financier international, car ce sont des conditions relatives à un accord militaire ou à une aide dans le domaine militaire avec certains pays.
- D'autre part, la présente loi déclare que l'argent emprunté, prévu sur le contrat de prêt, approuvé par le Conseil des ministres par rapport au plan de défense nationale ou au plan de la sécurité nationale, et signé avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est aussi combiné avec les dettes publiques. Cette situation ne s'est jamais présentée, et il ne faut pas y recourir parce qu'elle accroîtrait les charges et la responsabilité des gouvernements ultérieurs.

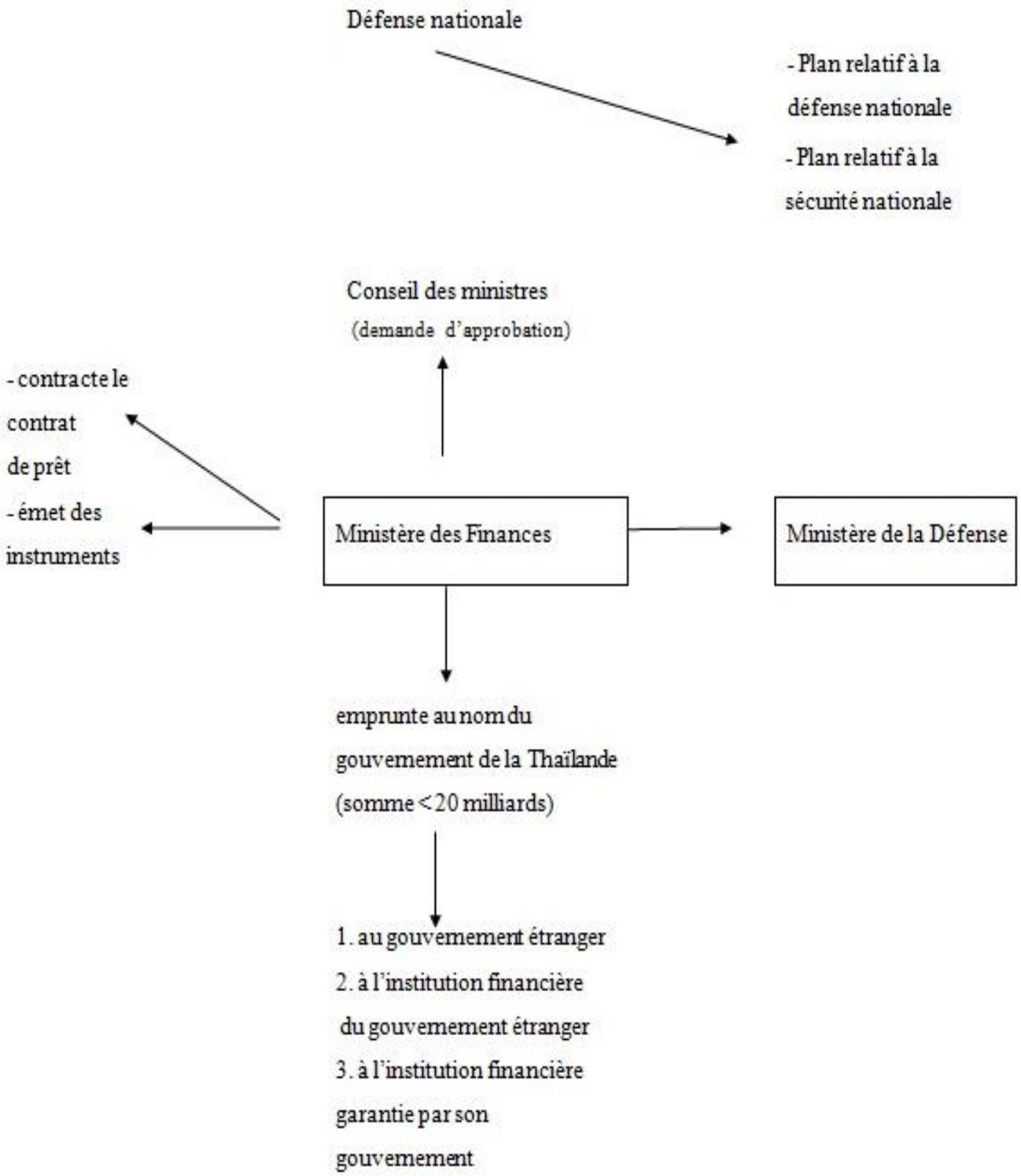


Schéma 5 : Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976)

(6) La Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un gouvernement étranger pour acheter de l'armement B.E. 2524 (1981)

817. Cette loi ressemble à celle portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976). Entrée en vigueur le 14 août 1981, elle détermine ses objectifs ainsi :

« *Il est indispensable que le ministère de la Défense achète à l'étranger l'armement que l'armée thaïlandaise utilisera pour la défense nationale et pour améliorer ses capacités. Or, un gouvernement étranger renouvelle, chaque année, à la Thaïlande, son crédit relatif au projet de vente d'armement. Par conséquent, la présente loi est promulguée pour autoriser le ministère des Finances à emprunter de l'argent.* »

818. S'agissant de la défense du pays, du renforcement de sa stabilité et du prix élevé de l'armement, il est nécessaire d'emprunter de l'argent extérieur parce que la défense (d'un pays) est aussi importante que le développement d'autres domaines. Autrefois, de nombreuses Nations pouvaient accorder un crédit à la Thaïlande, mais la présente loi étant promulguée pour répondre aux besoins de l'armée, le crédit s'effectuera -uniquement- avec des pays pouvant procurer de l'armement. Autrement dit, la présente loi a des objectifs spéciaux et des conditions particulières : le ministère de la Défense négociera le prêt avec le gouvernement étranger qui lui fera crédit, sous forme de vente avec un taux de remboursement variable, revu chaque année.

819. Dans la pratique, le ministre de la Défense doit établir un projet et se joindre au ministre des Finances afin de demander ensemble l'approbation du Conseil des ministres. En application de l'article 3, le ministère des Finances (approuvé par le Conseil des ministres) se donne le pouvoir d'emprunter de l'argent au gouvernement étranger ou à son institution financière, au nom du gouvernement de la Thaïlande, selon son projet d'aide pour l'achat à crédit d'armement consacré à la défense nationale.

820. S'agissant de l'emprunt, le plafond est fixé: le montant des emprunts est calculé d'après le volume d'argent que le ministère des Finances a déjà emprunté. Conformément au règlement mentionné à l'article 3, alinéa (2), « Selon la présente loi, le montant d'argent emprunté à chaque exercice est combiné avec le montant des prêts prévu par la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à l'étranger B.E. 2519 (1976) ; ce montant ne doit pas dépasser 10% du budget des dépenses annuelles. »

821. En général, la conversion des monnaies se fait d'après la valeur nominale inscrite sur le contrat. A défaut de valeur nominale, le taux de change fixé par le Fonds Monétaire International (FMI) est utilisé. Mais, la présente loi détermine -et ce, pour toute monnaie étrangère convertie en monnaie thaïlandaise- qu'il est conseillé d'utiliser la valeur nominale et que, à défaut de cette dernière, il faut se référer au taux de change inscrit dans la notification rendue par la Banque de Thaïlande, à compter de la date contractuelle (article 3, alinéa (3)). De ce fait, le gouvernement étranger doit s'adresser à la Thaïlande, pour lui proposer les conditions concernant la vente à crédit de ses armements.

822. Conformément à l'article 4 de la présente loi, alinéa (1), on peut emprunter de l'argent en contractant un prêt ou en émettant occasionnellement des instruments ; cela signifie qu'une telle action constitue, de toute évidence, les fondements de l'endettement public.

823. Selon l'alinéa 2 de l'article 4, l'argent emprunté (voir alinéa 1) peut être dépensé via les objectifs annoncés par le ministère des Finances et le ministère de la Défense, sans être rendu au Trésor. En effet, les conditions de l'emprunt sont clairement définies dans la présente loi : aucun remboursement au compte du Trésor ; on peut donc dépenser l'intégralité du prêt, pour se procurer l'armement, selon le projet d'achat à crédit établi avec le pays étranger.

824. Généralement, la présente loi a pour objectif d'autoriser l'Etat -qui a gagné de l'argent- à acheter l'armement à un pays étranger, sans que le projet et la politique concernant le développement de la Thaïlande n'en pâtissent ; le budget des dépenses annuelles ne doit donc pas être directement affecté par cette dépense. C'est pourquoi, le gouvernement demande au ministère des Finances de garantir l'argent emprunté par le

ministère de la Défense (selon les mesures juridiques, une organisation publique ne peut contracter la dette publique).

825. Quant aux autres conditions, elles sont comme pour les autres lois : cet emprunt spécifique doit être publié au Journal Officiel, en mentionnant la monnaie d'échange, le montant de l'emprunt, la conversion de la valeur nominale en monnaie thaïlandaise, le taux d'intérêt, les frais, la période de remboursement du capital ainsi que les objectifs sur les dépenses de l'emprunt (article 6). En outre, s'agissant du taux d'intérêt, des conditions, des frais, des dépenses, de la gestion et des procédures concernant l'emprunt effectué, ceux-ci sont chaque fois, fixés par le Conseil des ministres (article 5). Autrement dit, il est important que ledit emprunt soit consenti par le Conseil des ministres et déterminé, occasionnellement, par l'appropriation relative au changement économique et social.

826. Enfin, la présente loi permet au ministre des Finances de déléguer son pouvoir à une personne concernée, pour emprunter de l'argent (conformément à l'article 7 de la présente loi) à la place du gouvernement Thaïlandais ; comme prévu à l'article 8 de la présente loi, le ministre des Finances ainsi que celui de la Défense sont nommés par intérim.

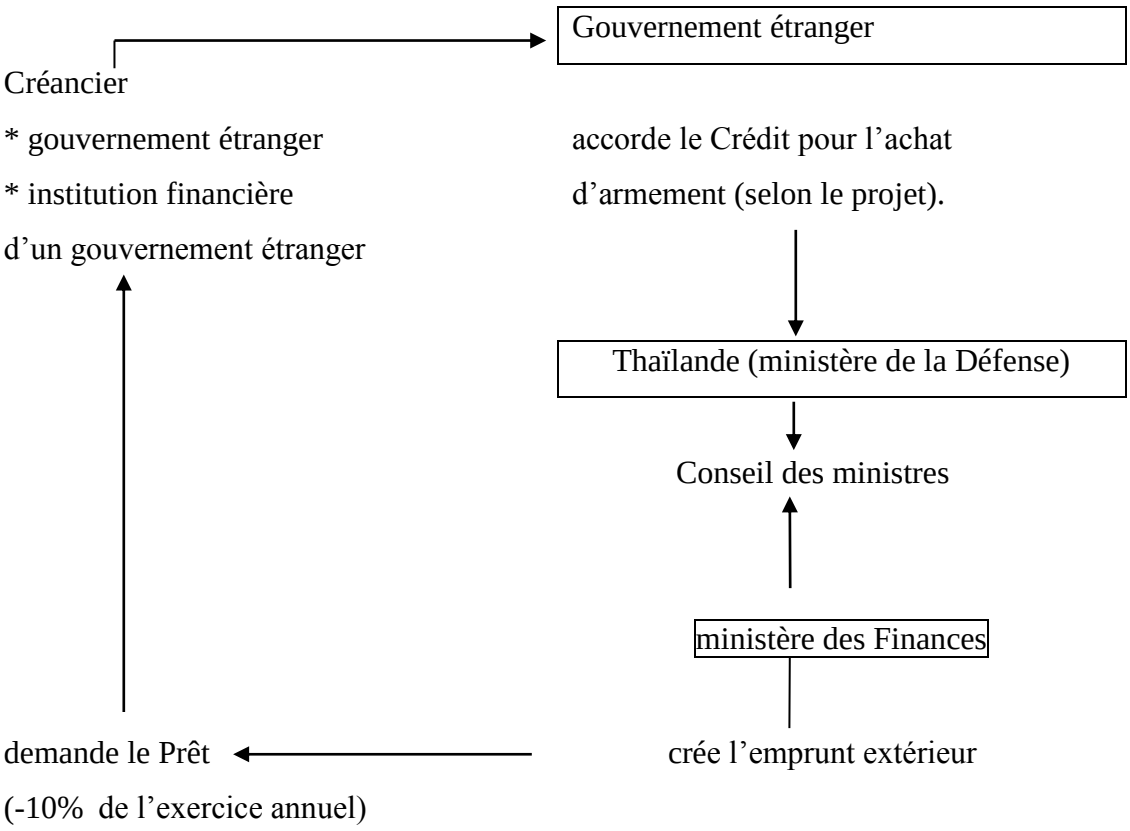


Schéma 6 : Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un gouvernement étranger pour acheter de l'armement B.E. 2524 (1981)

(7) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1978)[329]

827. Généralement, l'emprunt ou l'endettement public de l'Etat est effectué en application de la loi, et après l'adoption par le corps législatif. Toutefois, dans le cas où le gouvernement aurait besoin d'utiliser de l'argent rapidement, il lui faut recourir au décret royal qui règlera convenablement les problèmes relatifs à la finance et à l'économie. En effet, le taux d'intérêt, la période de remboursement ainsi que les autres conditions de l'emprunt extérieur déjà prévus par l'Etat, pourront être modifiés en respectant la position stricte du marché financier et le niveau d'engagement. Lorsque les conditions de l'emprunt -sur le marché financier international- sont flexibles, l'Etat est capable de restructurer le prêt : de proroger le délai de remboursement de la dette ou de diminuer les charges relatives à l'emprunt extérieur. Cette action lui permet d'abaisser les coûts de l'emprunt et d'instaurer un équilibre entre la fixation et la gestion de la structure -concernant la dette du pays. Ainsi, cette dernière ne devient pas une charge pour l'Etat et reste conforme au système de fixation du taux de change des monnaies étrangères flottantes parce que, dans ce cas, le ministère des Finances n'a pas besoin de loi pour agir. Par ailleurs, la durée de flexibilité du marché financier est limitée. C'est pourquoi, on peut avancer que le présent décret royal est rendu pour sauvegarder la sécurité économique de l'Etat.

828. Le point crucial de la présente ordonnance : les principes relatifs à la restructuration de prêt ou au refinancement et qui sont applicables à tous les types d'endettement public. L'article 3, dudit décret, autorise le ministère des Finances à restructurer le prêt dans les cas suivants :

1) un emprunt extérieur pour ses propres besoins,
2) un emprunt à un gouvernement étranger pour acheter de l'armement,
3) un emprunt pour la défense nationale,
4) un emprunt pour garantir un prêt ou d'autres lois.

[329] Publié dans le Journal Officiel 2528/172/1พ20 (novembre B.E.2528 (1985)).

829. Ces différentes actions, une fois autorisées par le Conseil des ministres, le ministère des finances a le droit -au nom du gouvernement de Thaïlande- d'emprunter de l'argent à un nouveau créancier, en vue d'acquitter l'emprunt extérieur pour lui-même, des organisations ou des collectivités publiques, des sociétés à responsabilité limitée (entreprises publiques) et pour l'institution financière. Son action est conforme à la loi déterminant la capacité du ministère des Finances à garantir son ex-créancier.

830. Lorsque le ministère des Finances réussit à trouver une nouvelle source d'emprunt avec laquelle il peut recevoir des subventions ou emprunter pour la restructuration, il a la capacité de demander une autorisation au Conseil de ministres, afin d'emprunter pour s'acquitter de l'ex-emprunt ou pour diminuer la somme de la dette. En ce qui concerne le remboursement de l'emprunt, il peut le faire directement ou acquitter la dette (garantie par le ministère des Finances) à la place du secteur public, de l'administration publique, de la société à responsabilité limitée (entreprise publique) ou de l'institution financière, en application des mesures concernant la dette et la garantie. Le ministère peut donc acquitter la dette à la place de son débiteur, dans un premier temps. Dans ce cas, il a le pouvoir de subroger pour demander à son débiteur ou aux organisations concernées (citées ci-dessus) de rembourser la dette de manière exhaustive. De ce fait, le ministère des Finances peut récupérer non seulement les intérêts mais aussi les capitaux.

831. Par conséquent, plusieurs sources d'emprunt ainsi que les sources de la restructuration sont surtout utilisées dans le secteur privé comme mentionné à l'article 4 où il est indiqué que, conformément à l'article 3, on peut emprunter de l'argent :

(1) à une institution financière.

(2) à un gouvernement étranger.

(3) à l'institution financière d'un gouvernement étranger.

(4) à la source d'emprunt du secteur privé en pays étranger.

832. En outre, l'argent emprunté par le ministère des Finances -pour acquitter la dette à la place du débiteur- constitue une partie de sa dette. D'après l'article 6 de la présente ordonnance, on peut emprunter occasionnellement de l'argent en contractant un prêt, en émettant des obligations ou d'autres instruments.

La dette extérieure de l'ex-créancier peut être acquittée avec l'argent emprunté comme prévu à l'alinéa 1 -sans amputer le budget de l'Etat- en appliquant la Loi portant sur l'établissement d'un budget et la Loi portant sur le billet du Trésor.

833. Dans le cas où l'argent serait emprunté pour acquitter la dette de sociétés à responsabilité limitée (entreprises publiques) et de l'institution financière cautionnée par le ministère des Finances, visé par la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances et par d'autres lois, la somme empruntée par ledit ministère, en application de la présente ordonnance, est comprise dans le cautionnement, lors du contrat d'engagement.

834. Le problème se situe au niveau du consentement des débiteurs ou de l'emprunt extérieur contracté et garanti par le ministère des Finances afin d'acquitter la dette à la place du secteur, de l'organisation, de l'entreprise publics. Une question se pose : « Est-ce qu'il faut le consentement des débiteurs lorsque le ministère des Finances -en tant que garant- acquitte la dette à leur place? » C'est en considérant les charges supplémentaires qu'il est nécessaire de demander l'approbation des débiteurs. En cas de non-accord, le ministère des Finances peut revoir ses charges à la baisse.

835. D'après ladite ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent, le plafond de l'emprunt est fixé. Quant au plafond de refinancement (visé à l'article 5), selon l'emprunt mentionné à l'article 4, il ne doit pas dépasser à chaque exercice :

(1) 25% du montant total des arrérages avec lesquels le ministère des Finances, en tant qu'emprunteur / dette, doit trouver de l'argent pour rembourser l'emprunt mentionné par les 3 lois l'autorisant à emprunter à l'extérieur, à un gouvernement étranger pour l'achat d'armement et pour la défense nationale.

(2) 25% du montant total des arrérages avec lesquels le ministère des Finances, en tant que garant / dette, dans le cas où il emprunte pour rembourser l'emprunt garanti par le ministère des Finances, visé par la Loi portant sur le pouvoir du ministère des Finances à garantir les prêts ou d'autres lois.

836. Il est convenu d'utiliser la valeur nominale relative à la monnaie étrangère, en vue de la conversion en monnaie thaïlandaise. A défaut de valeur nominale, il faut considérer le taux de change indiqué sur la notification de la Banque de Thaïlande, à la date où le contrat de prêt a été contracté.

837. Au regard du plafond mentionné ci-dessus, on peut penser que la présente loi détermine un plafond d'emprunt un peu trop élevé pour la conversion de la dette. Cependant, la fixation de ce plafond est calculée sur la base des arrérages, et non à partir du montant total du budget des dépenses annuelles. Il est donc indispensable d'acquitter l'intégralité de la dette, sur une courte période de 5 ans, une période moyenne de 10-20 ans ou une longue période de 20-50 ans. Cependant, « la période d'acquittement du capital ne doit pas excéder 50 ans, à compter de la date à laquelle le contrat de prêt a été contracté ou à laquelle les obligations ou les instruments ont été émis pour emprunter de l'argent extérieur à l'ex-créancier (article 8).

838. L'emprunt mentionné ci-dessus est considéré comme un emprunt urgent. Le Conseil des ministres est chargé d'en déterminer clairement et judicieusement les détails, les mesures ainsi que les conditions particulières. En termes de droit public, c'est le corps exécutif qui a les capacités de le gérer entièrement. S'il y a une erreur, il est important que les deux parties en soient responsables ensemble, mais il faut que leurs opérations soient conformes aux principes des actes administratifs. Conformément à l'article 10 de ladite ordonnance, le ministre des Finances ou son délégué a le droit d'emprunter de l'argent, d'après les mesures et les conditions fixées par le Conseil des ministres.

839. Outre les décisions du Conseil des ministres, il est nécessaire d'annoncer au public le nouvel endettement par une publication dans le Journal Officiel. Par ailleurs, toujours dans le Journal Officiel, il faut aussi mentionner le montant de l'emprunt, les monnaies utilisées, les intérêts, les frais ou les autres détails concernés.

840. Dans l'article 9, chaque fois que de l'argent extérieur est emprunté, cela doit être publié au Journal Officiel, dans un délai de 90 jours à compter de la date contractuelle, de la date d'émission des obligations ou d'autres instruments en mentionnant : la monnaie d'emprunt, le montant total de l'emprunt, la conversion en monnaie thaïlandaise, les taux d'intérêts, les frais, la période de remboursement du capital, et le nombre d'emprunts qui sera utilisé pour acquitter la dette existante.

841. D'après les nouveaux principes, visés par le présent décret royal, sur la conversion de la nouvelle dette, le créancier peut être remplacé. Autrement dit, le ministère des Finances (au nom du gouvernement) a le droit d'emprunter de l'argent et d'acquitter la dette à la place des créanciers [le ministre garantissant la dette du secteur, des entreprises publics ou des sociétés à responsabilité limitée (entreprises publiques)]. Le ministère des Finances devient alors le nouveau créancier des organisations ci-dessus -sans le consentement de ses débiteurs- parce que le ministre, qui a déjà acquitté la dette a le droit de subroger. Ladite mesure, prévoit à l'article 7 que : « *le taux des intérêts, les conditions relatives aux frais, les dépenses, la gestion et toutes les opérations concernant l'emprunt à l'étranger sont fixés par le Conseil des ministres* ».

842. Dans le cas où le ministère des Finances emprunterait de l'argent pour acquitter la dette de l'organisation publique, de la société à responsabilité limitée (entreprise publique) ou de l'institution financière (conformément à la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances), celles-ci deviennent ses débitrices. Le montant de l'emprunt, qui ne doit pas être supérieur à la somme des arrérages existants et aux autres dépenses concernées, doit être conforme aux conditions fixées par le Conseil des ministres.

B. Les mesures juridiques de gestion de la dette publique, après la crise économique de 1997

843. Après la crise économique de 1997, la Thaïlande dispose des trois textes suivants qui prévoient des mesures juridiques de gestion de la dette publique :

(1) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998)[330]

844. La plupart des pays, qui subissent une crise économique, empruntent de l'argent à l'institution financière internationale ou à un gouvernement étranger, afin de relancer l'économie nationale. Ils y injectent leur emprunt pour favoriser la circulation des flux monétaires et la stimulation économique. La continuité de la dette financière a entraîné la Thaïlande dans une grave crise économique, à l'origine de la publication du présent décret royal. Pour tenter de résoudre cette crise, l'Etat a pris plusieurs mesures obligatoires :

- Acceptation de l'aide financière et académique du Fonds Monétaire International (FMI) ;
- Acceptation de l'aide financière du Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) pour renforcer la liquidité ;
- Suspension des opérations de certaines institutions financières ;
- Création d'une loi portant sur la réforme des institutions financières et de la loi intitulée : « Corporation de gestion des actifs appartenant à l'institution financière ».

845. Mais toutes les mesures mentionnées ci-dessus (en vue de relancer l'économie du pays et de renforcer, de manière durable, sa liquidité économique) ne furent pas suffisantes. Cependant, les problèmes furent résolus rapidement, en fixant des mesures pour injecter l'argent (provenant de plusieurs sources de capitaux) dans le système économique, et en restructurant le système monétaire pour faciliter la circulation financière. Ramenant la confiance dans le système économique du pays, cela produisit des effets au niveau du traitement de la stabilité relative à la valeur de la monnaie thaïlandaise et de la diminution appréciable des taux d'intérêts des emprunts intérieurs. En outre, l'économie générale du pays fut relancée, le système monétaire et l'institution financière furent réformés, afin d'être consolidés et valorisés internationalement.

[330] Le présent décret royal est publié dan le Journal Officiel numéro รก.2541/23/1/7 (du mois de mai B.E.2541 (1998)).

846. Par conséquent, le ministère des Finances fut autorisé à emprunter de l'argent extérieur, en vue de relancer directement l'économie du pays. Cette mesure constitua, pour la liquidité financière du moment, un moyen de résoudre la crise économique. C'est donc, dans l'urgence et par nécessité, que le décret royal a été promulgué afin de sauvegarder la sécurité économique dans le pays. Il avait pour but d'arrêter, d'une part, la crise économique qui occasionnait l'écoulement de masses de monnaies vers les pays étrangers, donc la diminution des disponibilités monétaires nationales et, d'autre part, de relancer la circulation intérieure des flux monétaires.

Les clauses et les mesures, mentionnées dans la présente ordonnance, ne sont pas différentes de celles visées par les lois précédentes. Cependant, les objectifs ne sont pas les mêmes, et l'utilisation de l'argent est plus rapide en cas d'urgence.

847. En ce qui concerne le système économique, son flux de trésorerie est un indicateur économique très important car, à défaut de liquidité, de nombreuses affaires sont affectées par des réactions en chaîne : déficit, faillite, système de crédit instable, confiance des investisseurs étrangers menacée. Cela cause une économie stagnante, voire une faillite économique. Un autre indicateur (aussi important) se situe au niveau des taux d'intérêt ; en effet, lorsque les ratios des taux d'intérêt du prêt et ceux de dépôt sont très différents, cela affecte l'économie, l'investissement et le flux de trésorerie. C'est parce que l'Etat a tendance à verser son argent à l'institution financière internationale qu'il paye des taux d'intérêt élevés. Dans ce cas-là, les flux de trésorerie, à l'intérieur du pays, deviennent négatifs et le rendement des investissements en sera affecté.

848. En vertu de l'article 218 de la Constitution Thaïlandaise B.E. 2540 (1997) équivalent à l'article 184 de la Constitution B.E. 2550 (2007) qui est actuellement appliqué en Thaïlande, l'ordonnance est rendue. Elle détermine que : « Dans le cas des intérêts du pays en matière de protection, de sécurité publique, de stabilité économique et de protection contre les cataclysmes, il convient de créer un décret royal étant conséquemment promulgué par le Roi, et qui entre en vigueur comme une loi.

849. Conformément à l'alinéa 1, le décret royal est promulgué avec le consentement du Conseil des ministres -quand il s'agit d'un cas urgent et inévitable. Lors de la prochaine réunion du Parlement, il est permis au Conseil des ministres de proposer le décret royal afin qu'il soit examiné rapidement.

850. Si cette réunion doit avoir lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires et que l'on soit obligé d'attendre la prochaine session (ordinaire), celle-ci risque d'être trop tardive. Le Conseil des ministres doit donc opérer pour faire ouvrir les sessions extraordinaires du Parlement. Ainsi, le décret royal sera approuvé plus rapidement.

851. Si la Chambre des représentants l'approuve mais que le Sénat, lui, ne l'approuve pas, l'approbation s'effectuera avec des votes supérieurs à la moitié des représentants de ladite Chambre.

Dans le cas contraire (moins de 50% des voix) le décret sera rejeté.

Cependant, le déroulement de l'emprunt, effectué au préalable, n'en sera pas affecté, jusqu'au moment de la décision finale.

852. En effet, si le décret royal, comme prévu à l'alinéa 1, joue un rôle au niveau de l'amendement ou de l'annulation des lois, lorsqu'il est rejeté conformément à l'alinéa 3, les dispositions mentionnées (en rapport avec la loi existante) entreront en vigueur, à compter de la date à laquelle l'approbation du décret royal sera rendue.

853. En ce qui concerne l'approbation ou la non-approbation de l'ordonnance, le Premier ministre la fait publier dans le Journal Officiel. En cas de non-approbation, elle entre en vigueur à compter de la date de la publication.

Si la Chambre des représentants ainsi que le Sénat, confirment l'approbation du décret royal, cela doit se faire lors de la première réunion du Parlement. »

854. L'article 3 de cette ordonnance prévoit que : « *Le ministère des Finances avec le consentement du Conseil des ministres est autorisé (au nom du gouvernement de Thaïlande, pour relancer l'économie dans le pays et renforcer de manière durable sa liquidité) à emprunter de l'argent :*

(1) à l'institution financière internationale ;

(2) au gouvernement étranger. »

855. Il faut remarquer que cet article détermine seulement deux ressources d'emprunts : une institution financière internationale telle que la Banque mondiale ou le Fonds Monétaire International (FMI), un gouvernement étranger, mais il ajoute que le ministère des Finances peut aussi emprunter de l'argent au secteur privé étranger. En outre, le plafond des emprunts est aussi précisé dans l'ordonnance.

856. L'emprunt, prévu à l'alinéa 1, est entré en vigueur le 31 décembre 2000. La totalité des emprunts (dans une ou plusieurs monnaies étrangères) ne doit pas être supérieure à deux cents milliards de bahts (soit 5 milliards d'euros).

Pour la conversion de la monnaie thaïlandaise, on doit utiliser la méthode relative à la valeur nominale, en adoptant le taux de change mentionné lors de la notification rendue par la Banque à la date contractuelle.

L'article 4 déclare que, « conformément à l'ordonnance, le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent, via non seulement le contrat de prêt, mais aussi l'émission d'autres instruments si nécessaire.

857. En ce qui concerne l'argent provenant de l'emprunt mentionné à l'alinéa 1, le ministère des Finances, un ministre, une direction générale, une autre direction ou une entreprise publique (déléguée par le ministère des Finances) peuvent le dépenser conformément aux objectifs de l'emprunt ; le ministère des Finances prête cet argent à l'institution financière fondée par une loi spécifique ou à l'entreprise publique pour renforcer la liquidité de l'économie, et non pour le verser au compte des revenus en application de la Loi portant sur l'établissement d'un budget et de la Loi portant sur le billet du Trésor. »

858. Cela signifie que, si l'emprunt est déjà effectué, les liquidités ne doivent pas être versées au compte du Trésor, mais utilisées conformément aux objectifs spécialement fixés. Pourtant, il faut le déclarer au public, comme mentionné à l'article 6 : « Il est nécessaire que chaque emprunt soit publié au Journal Officiel, dans le délai d'un mois à compter de la date contractuelle de l'émission d'obligations ou d'autres instruments, en fixant la monnaie d'emprunt, la somme empruntée, la conversion de la valeur nominale en monnaie thaïlandaise, le taux d'intérêt, les conditions de remboursement, les frais, d'autres dépenses éventuelles, la durée de paiement du capital, ainsi que les objectifs relatifs à l'utilisation des emprunts. »

859. Cette déclaration présente les détails sur l'emprunt effectué par l'Etat : les objectifs, la somme empruntée, les conditions.

Conformément à l'article 5, « le taux d'intérêt, les conditions, les frais, les dépenses de gestion et les moyens disponibles concernant l'emprunt renouvelable ainsi que la période de paiement du capital sont déterminés par consentement du Conseil des ministres ».

860. Donc, les détails, les règles ainsi que les opérations doivent tout d'abord être conformes à la demande d'approbation et au consentement du Conseil des ministres. Il faut l'approbation du Conseil des ministres parce que l'emprunt -endettement public- a des effets sur le système économique du pays : non seulement sur l'établissement du budget des dépenses de l'année en cours, mais aussi sur la partie du budget prévoyant les dépenses reconductibles. Cela devient un engagement à long terme pour le remboursement. Autrement dit, du fait des fluctuations économiques, il est nécessaire, en permanence, de considérer d'autres conditions : une ancienne dette publique, un engagement pour le remboursement ultérieur, de nouvelles conditions économiques, une faible liquidité et d'autres facteurs, quand le gouvernent doit emprunter de l'argent pour le dépenser. Il est ainsi indispensable que les informations concernées soient prévues, afin que le corps administratif puisse les vérifier, avant de donner son approbation pour l'opération; cela implique qu'il faille une demande préalable pour obtenir l'approbation du Conseil des ministres.

(2) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent et gérer son emprunt pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) B.E.2541 (1998)[331]

861. Ce texte a été promulgué en raison de la crise économique subie par la Thaïlande au cours de ces dernières années, cette crise ayant entamé la confiance relative à l'institution et au système financier du pays. Par conséquent, le Fonds de Développement des Institutions Financières a dû investir de l'argent pour aider de nombreuses institutions qui rencontraient des problèmes. Le fait est que la plupart des ressources avec lesquelles le

[331] Le présent décret royal est publié dan le Journal Officiel numéro รก.2541/23ก/4/7 (du mois de mai B.E.2541 (1998)).

Fonds rend des services constituent des capitaux à court terme ; en outre, ses taux d'intérêts sont élevés et ses capitaux sont limités. Cela cause généralement des problèmes au niveau du financement des Fonds et du taux d'intérêt en vigueur dans le marché financier.

862. Pour gérer la charge financière du remboursement, le gouvernement doit -systématiquement- accorder une aide au Fonds. Il est donc nécessaire que les ressources du Fonds soient convenablement restructurées, en autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour aider le Fonds et déterminer des mesures relatives à la gestion du remboursement de l'emprunt de la façon la plus claire, la plus transparente et la plus utile possible. Cela permet de réduire l'aide financière du gouvernement, de modifier la distorsion du marché financier dans le pays, et de faire baisser ultérieurement le taux d'intérêt en créant ainsi la confiance chez l'investisseur étranger. Ces opérations sont considérées comme des mesures pouvant résoudre en partie la crise économique. Elles sont utilisées en cas d'urgence lorsqu'il est nécessaire et inévitable de sauvegarder la sécurité économique de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance est rendue.
Une telle ordonnance constitue une loi élargissant le sens de la dette publique, car l'argent (emprunté par le ministère des Finances pour aider le Fonds) est compris dans la dite dette, et les mesures relatives à la gestion du remboursement de l'emprunt sont fixées. Pourtant, certains considèrent que cette aide au Fonds -passant dans le domaine de la dette publique- favoriserait l'irresponsabilité d'un gouvernement.

Or, le ministère des Finances est autorisé à opérer (conformément au dernier alinéa) pour les raisons et les nécessités répertoriées dans ledit décret déclarant qu'il convient de créer le décret royal autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent, et gérer son emprunt pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF).

863. En vertu des dispositions de l'article 218 de la Constitution de la Thaïlande (1997) ou de l'article 184 de la Constitution actuelle (2007), le roi a le pouvoir de créer une ordonnance à titre gracieux.

En principe, la Constitution dispense des principes généraux, mais ils sont référenciés en raison des nombreuses opérations concernant l'emprunt. Est-ce qu'un tel emprunt (pour aider le Fonds) respecte les objectifs de l'article 218 de la Constitution? Il faut y réfléchir et vérifier ultérieurement sinon, le gouvernement -en tant que corps exécutif- les oublie trop souvent en vue d'une opération profitable.

864. En application de l'article 3 de cette ordonnance, le ministère des Finances (au nom du gouvernement de la Thaïlande) est autorisé, sous le consentement du Conseil des ministres, à emprunter de l'argent -à la ressource d'emprunts intérieurs- pour le paiement d'indemnités ainsi que la restructuration des emprunts pour le Fonds de Développement des Institutions Financières.

Le montant total de l'argent emprunté (mentionné à l'alinéa 1) ne doit pas être supérieur à 500 milliards de bahts (environ 11,1 milliards d'euros).

Le gouvernement permet au ministère des Finances d'avoir des gages conformément à l'article 4 de la présente ordonnance déterminant que, ledit ministère, peut emprunter de l'argent en contractant un contrat de prêt, mais aussi en émettant occasionnellement des billets de Trésor ou d'autres instruments.

L'argent emprunté (prévu à l'alinéa 1) est payé, conformément aux objectifs de l'emprunt -sans être versé sur le compte des revenus- en application des lois portant sur l'établissement du budget et les réserves de trésoreries.

865. L'article 8 de cette ordonnance se rapporte à un fonds créé au ministère des Finances qui s'intitule : « Le fonds pour le paiement du capital, des indemnités du Fonds de Développement des Institutions Financières ». Son objectif est de payer le capital, conformément à la présente ordonnance.

Le fonds (mentionné à l'alinéa 1) se compose :

(1) d'un bénéfice net versé, chaque année, sur le compte des revenus par la Banque de Thaïlande, et qui ne doit pas être inférieur à 90% (des profits de cette dernière conformément à la Loi portant sur la Banque de Thaïlande) ;

(2) des revenus provenant de la privatisation, fixés par les règlements ainsi que les conditions rendus par le ministre des Finances, sous l'approbation du Conseil des ministres ;

(3) des intérêts du fonds.

866. Le ministère des Finances est autorisé à prélever de l'argent, comme prévu à l'alinéa 2 (1) et (2), afin que celui-ci soit versé au Fonds, avant d'être reversé au compte des revenus de l'Etat. Il permet, en outre, de payer le fonds en vue de rembourser le capital emprunté, en application dudit décret royal. La gestion du fonds est conforme aux règlements rendus par le ministre des Finances, sous l'approbation du Conseil des ministres.

867. La disposition de l'article 8 est très intéressante parce qu'un autre fonds est créé pour payer le capital, ainsi que les indemnités du Fonds de Développement des Institutions Financières, et développer ainsi le système de cette institution. Son objectif est de rembourser uniquement la dette publique (le capital) et la dette du Fonds de Développement des Institutions Financières. Cet apport est constitué par le bénéfice net que la Banque de Thaïlande doit verser, à 90% et plus, sur le compte des revenus et de l'argent provenant de la privatisation.

868. Par ailleurs, cette ordonnance autorise le ministre des Finances (au nom du ministère des Finances) à emprunter l'argent provenant exclusivement des emprunts contractés pour restructurer la dette. La loi détermine donc que l'on peut avoir recours aux emprunts intérieurs. Conformément à l'article 7, au cas où le ministère des Finances déciderait de restructurer sa dette comme prévu à l'article 3, il est permis de proroger l'échéance de cette dernière ou d'abaisser la charge de l'ancienne dette. Pour ce faire, le ministère des Finances (sous l'approbation du Conseil des ministres) est autorisé à recourir aux emprunts intérieurs en appliquant *mutatis mutandis* les dispositions des articles 4, 5 et 6.

Le montant total de l'emprunt intérieur (mentionné à l'alinéa 1) ne doit pas être compris dans le calcul de la dette, conformément à l'article 3.

869. Il y a plusieurs questions à se poser avant d'appliquer de telles dispositions : Pourquoi y a-t-il une mesure appliquée à l'emprunt de l'institution financière intérieure ? Pourquoi cette mesure n'est-elle pas appliquée à l'emprunt de l'institution financière extérieure ou de l'institution financière internationale? Est-ce pour plus de flexibilité?

En effet, il vaut mieux que la restructuration de dettes soit traitée de manières différentes, afin d'obtenir une meilleure efficacité.

870. Quant à l'article 6, il déclare que chaque emprunt doit être publié dans le Journal Officiel, dans le délai d'un mois à compter de la date de signature du contrat de prêt ou de la date d'émission des obligations ou d'autres instruments, en déterminant : la somme demandée, les taux d'intérêts, les conditions, les frais, les dépenses, la période de remboursement ainsi que les objectifs d'utilisation de ces emprunts.

871. Ces dispositions, conformément à la norme, sont les objectifs à annoncer au public et à appliquer comme des mesures juridiques. Leur publication au Journal Officiel est une déclaration écrite et authentifiée pour l'entrée en vigueur et la reconnaissance publique. En application de l'article 10, le ministre des Finances (ou tout personne déléguée par ce dernier) a le pouvoir d'emprunter de l'argent, conformément à ladite ordonnance. Cette pratique est considérée comme une disposition concernant la délégation de pouvoir.

872. L'une des clés du présent décret royal est que les dépenses dont on doit s'acquitter sont liées au budget des dépenses annuelles. Malgré ce budget établi pour s'acquitter des intérêts, la demande de capitaux augmente continuellement. Pourtant, selon l'article 9, les dépenses destinées à l'acquittement des intérêts (comme prescrit par cette ordonnance) doivent être comprises dans le budget des dépenses annuelles.

873. Les revenus attribués par la Banque de Thaïlande ne doivent pas être inférieurs à 90% du bénéfice net provenant de ses investissements annuels, en application de la Loi portant sur l'établissement du budget et de la Loi portant sur le billet du Trésor, pour acquitter les intérêts des emprunts, comme prévu à l'alinéa 1.

En principe, la gestion des revenus (mentionnée à l'alinéa 2) doit être effectuée dans l'année, mais elle peut aussi se prolonger (selon l'article 8, alinéa 2 (1)) jusqu'à ce que les intérêts soient complètement payés.

874. En ce qui concerne le calcul de la somme acquittée (mentionné à l'alinéa 2), les intérêts ne doivent pas être inclus dans le montant des intérêts d'emprunts (mentionné à l'alinéa 1).

La disposition de l'article 9, mentionnée ci-dessus, constitue une méthode d'acquittement des intérêts que l'on doit considérer en regardant attentivement la disposition de l'article 8. En effet, l'article 8 précise que 90% des revenus du bénéfice net provenant des affaires doivent acquitter les intérêts sur prêt, en fin d'exercice, car il est nécessaire d'établir de nouvelles dépenses financières chaque année. L'article 5 concerne le taux d'intérêt, les conditions, les frais, les dépenses, les gestions et les moyens de chaque emprunt, ainsi que la période de paiement du capital, le tout sous réserve d'approbation du Conseil des ministres.

875. Les opérations mentionnées ci-dessus sont considérées comme les détails de la pratique avec lesquels le ministère des Finances doit faire un inventaire des prêts à proposer pour obtenir l'approbation du ministre des Finances. Ce dernier devra, à son tour, les transmettre au Conseil des ministres pour l'approbation finale.

(3) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour renforcer les institutions financières B.E.2541 (1998)[332]

876. Suite au contexte engendré par la dépression économique en Thaïlande, certaines institutions financières -surtout dans le secteur privé- étaient dans une situation difficile. Avec la stagnation économique dans le pays, les institutions financières n'étaient pas solides parce qu'elles rencontraient de nombreux obstacles au niveau du dépôt d'argent minimum, des emprunts, d'autres gestions, du manque de liquidité. Comme il est indiqué dans cette ordonnance, les institutions financières étant instables, elles ne pouvaient pas prêter tout l'argent nécessaire aux secteurs économiques ; leurs problèmes provenaient essentiellement de l'augmentation du capital d'emprunt et du montant important d'une dette irrécouvrable. Par conséquent, le gouvernement devait fournir une aide d'urgence pour stimuler la croissance du capital des institutions financières. Il était donc nécessaire que le gouvernement emprunte de l'argent pour résoudre de tels problèmes et pour sauvegarder la sécurité économique de l'Etat. C'est pourquoi, le présent décret royal a été promulgué.

877. Evidemment, en contrôlant et gérant les institutions financières mentionnées ci-dessus, le ministère des Finances a joué un rôle important pour les consolider davantage. La loi concernant le contrôle et la gestion des institutions financières fut primordiale. Il fut ensuite indispensable de créer une autre loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour renforcer les institutions financières.

878. En vertu de la disposition de l'article 218 de la Constitution de la Thaïlande de 1997 qui est équivalente à l'article 184 de la Constitution de 2007 (actuellement appliquée) cette ordonnance (ressemblant aussi aux ordonnances précédentes) fut conséquemment promulguée par le Roi Rama IX. Selon l'article 3 de cette ordonnance,

[332] Le présent décret royal est publié dans le Journal Officiel numéro รก.2541/51ก/123 (au mois d'août B.E.2541 (1998)).

le ministère des Finances, autorisé par le Conseil des ministres, au nom du gouvernement de la Thaïlande, a le pouvoir d'emprunter de l'argent aux sources d'emprunts intérieurs pour renforcer les institutions financières intérieures. (alinéa 1)

L'emprunt visé à l'alinéa 1, devrait être émis avant le 31 décembre 2000. (alinéa 2)

Le montant des emprunts (mentionné à l'alinéa 1) ne devrait pas être supérieur à 300 milliards de bahts (environ 6,7 milliards d'euros). (alinéa 3)

879. S'agissant de la disposition de l'article 3, l'ordonnance définit que l'emprunt doit être émis grâce aux sources des emprunts intérieurs. De plus, la période des emprunts de chaque exercice ainsi que leur plafond sont déterminés. C'est un encadrement de l'emprunt visant à renforcer les institutions financières du pays.

880. Dans l'article 4, il est décrété que l'emprunt (conformément à l'ordonnance) est géré par le ministère des Finances au moyen de la conclusion d'un contrat de prêt, de l'émission de billets ou d'autres instruments.

L'argent emprunté (comme prévu à l'alinéa 1) est payé, conformément aux objectifs de l'emprunt, sans être versé sur le compte des revenus, en application de la Loi portant sur l'établissement du budget et de la Loi portant sur les réserves de trésoreries.

881. Par conséquent, en considérant une telle gestion comme pratique générale, l'argent emprunté n'a pas besoin d'être transféré sur le compte du Trésor avant d'être retiré. Le principe dudit article détermine une exception car selon le principe général, toutes les recettes accordées à des organismes publics doivent être auparavant transférées sur le compte du Trésor.

882. Dans l'article 5 sont mentionnés : le taux d'intérêt, les conditions, les frais, les dépenses concernant toutes les gestions et les moyens liés à chaque emprunt, ainsi que la période de paiement du capital déterminée par consentement du Conseil des ministres.

883. L'opération d'emprunt mentionnée à l'article 6 est similaire à celle qui est consignée à l'article 5. En effet, dans l'article 6, il est rappelé que chaque emprunt doit être publié au Journal Officiel, dans le délai d'un mois, à compter de la date contractuelle ou de l'émission des obligations ou des autres instruments, en fixant la somme empruntée, le taux

d'intérêt, les conditions, les frais, les autres dépenses, la période de paiement du capital, mais aussi les objectifs relatifs à l'utilisation des emprunts.

Cette opération, prescrite dans de telles dispositions, est aussi similaire à celle de l'emprunt visé par d'autres lois concernant la contraction de la dette publique.

884. Ainsi, les directives concernant le refinancement (visé par cette ordonnance) ressemblent à celles de l'ordonnance précédente. S'agissant de celle-ci, l'article 7 définit que dans le cas où le ministère des Finances déciderait de restructurer ses dettes (comme prévu à l'article 3), il peut proroger l'échéance de la dette ou abaisser la charge de l'ancienne dette. Avec l'approbation du Conseil des ministres, il est autorisé à emprunter de l'argent aux ressources des emprunts intérieurs, en appliquant « *mutatis mutandis* » les dispositions des articles 4, 5 et 6.

Le montant des emprunts (comme mentionné à l'alinéa 1) ne doit pas être utilisé pour calculer l'emprunt du ministère (conformément à l'article 3).

885. Dans l'article 7, les conditions mentionnées à la fin de l'alinéa 1 et de l'alinéa 2 sont les suivantes :

1) les moyens de l'opération, les règles ainsi que les conditions des articles 4, 5 et 6 sont entrées en vigueur ;
2) les emprunts pour le refinancement ne doivent pas être utilisés pour le calcul du prêt au ministère des Finances (conformément à l'article 3).

886. Concernant les opérations ci-dessus, le ministre des Finances peut déléguer une autre personne pour emprunter de l'argent (sous réserve de son autorité). Le ministre des Finances (ou la personne déléguée) a le pouvoir d'emprunter de l'argent, conformément à l'article 8 de cette ordonnance.

887. En considérant globalement cette opération (visée à la présente ordonnance) on constate que les mesures ci-dessus ressemblent, à tous les égards, à celles mentionnées par la loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent. Il n'y a que des différences au niveau des objectifs et des ressources de l'emprunt. Quant à l'opération, les règles et les conditions sont entièrement conformes aux directives mentionnées dans les lois précédentes.

888. Après avoir étudié les lois anciennes sur la gestion de la dette publique, on peut remarquer que celles-ci concernaient directement la contraction de la dette publique, l'emprunt, l'émission d'obligations, la caution, l'emprunt pour la sécurité du pays, l'emprunt pour soutenir l'économie. L'application de ces mesures devait respecter les disciplines financières prévues dans la Constitution, comme nous l'avons déjà signalé au chapitre précèdent.

§II. Les limitations des anciens textes de loi empêchant une gestion efficace de la dette publique

889. Rappels : La Thaïlande a affronté une sérieuse crise économique en 1997, ce qui a causé un accroissement rapide de la dette publique. Il a donc fallu installer une gestion adéquate et efficace pour gérer ladite dette, non seulement celle qui a déjà été contractée, mais aussi celle qui sera ultérieurement acquittée. Comme il existait plusieurs lois portant sur des mesures différentes de contraction ou de gestion (de la dette publique), cela a causé 3 types de problèmes : les problèmes liés à la conception de la dette publique (A), les problèmes liés à l'emprunt public (B) et les problèmes liés à la gestion de la dette publique (C).

A. Les problèmes liés à la conception de la dette publique

890. Concernant ces problèmes, nous pouvons exposer deux obstacles distincts : la définition floue de la dette publique (1) et la nature incertaine du contrat d'endettement public (2).

1. La définition floue de la « dette publique »

891. Le gouvernement étant chargé de la création d'un service public dont le rôle n'est pas clairement déterminé, la « dette publique » se définit dès lors d'une façon vague. L'existence de 10 textes, relatifs à la « dette publique », démontre que la définition de cette expression est déterminée dans certains, mais toujours d'une façon incomplète et obscure.

Par exemple, selon la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) et les versions consolidées (vol. 2) B.E. 2503 (1960), (vol. 3) 2511 (1968) et (vol. 4) 2517 (1974), « la dette » définit un « engagement (à exécuter sous forme d'argent, de produit/s ou de service/s)

qui peut résulter d'un emprunt, d'une garantie, d'un achat, d'un contrat de travail, d'un crédit ou d'autres moyens ».

892. Selon le Règlement sur l'Endettement du pays B.E. 2528 (1985), l'« endettement » désigne l'emprunt contracté par des agences et des entreprises publiques aux sources intérieures ou extérieures (garanti ou non par le gouvernement), une location-vente ou un versement (excluant la dette intérieure) que les entreprises exécutent -pour bénéficier d'un capital renouvelable.

893. Grâce à cette définition complexe, le gouvernement a la possibilité d'inclure sa propre charge de dettes dans l'endettement du pays.

Il est évident que la signification initiale de la « dette publique » repose sur le principe international. En effet, le gouvernement a emprunté des sommes (aux sources internes et externes) nécessaires au déroulement de diverses activités pour le développement du pays. Ensuite, il (le gouvernement) a déterminé un cautionnement relatif à l'emprunt des entreprises et agences publiques, se plaçant, de ce fait, dans l'obligation d'acquitter -s'il y a lieu- les dettes à leur place, en promulguant la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (1967). Un tel cautionnement fait alors partie de la définition de la « dette publique », cependant c'est une charge additionnelle pour la gestion de la dette thaïlandaise.

Depuis lors, l'établissement du Fonds -pour la reconstruction et le développement du système des institutions financières- s'est retrouvé dans une situation pénible, ainsi que les propriétaires tenant d'un compte et le personnel de ces institutions auxquels le gouvernement a dû verser une indemnité relative à l'état du Fonds.

894. Par ailleurs, le gouvernement a établi l'ordonnance royale autorisant le ministère de Finances à modifier le plan de l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1985) et l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à faire un emprunt extérieur pour le développement économique B.E. 2541 (1998). Ensuite, il y eut l'ordonnance autorisant le ministère de Finances à faire un emprunt, dans le but de favoriser une meilleure gestion du Fonds pour la reconstruction et le développement du système des institutions financières B.E. 2541 (1998). Cela permit, au ministère des Finances, de déterminer un moyen de versement convenable- tout en introduisant les charges du Fonds dans la dette publique.

895. En principe, le gouvernement peut procurer un service public de façon flexible : il fait un emprunt à long terme pour s'en acquitter. Ce procédé n'est pas en adéquation avec l'objectif ou le but de la dette publique parce que le prêt a été établi grâce à l'usage du Fonds, afin d'aider le gouvernement.

896. Selon la théorie de la macro-économie, la raison pour laquelle le gouvernement assume une telle mission c'est, à long terme, de stabiliser le système économique du pays. Cependant, le revenu du contribuable diminue pour compenser ou acquitter les dettes.

Le cautionnement est également considéré comme un type d'endettement parce que, en droit théorique, quand un débiteur n'acquitte pas sa dette, une caution doit s'en charger en partie. C'est pourquoi, si une définition précise n'existe pas, le gouvernement est contraint de rembourser certaines dettes. Prenons, pour exemple, le coût de construction des autoroutes qui s'élève, en ce moment, à 9 milliards de bahts (avec les intérêts) alors que la dette réelle est d'environ 6 milliards soit 150 millions d'euros.

897. Le mot « dette », au sens large, comprend donc la caution, l'aval, la responsabilité, etc. De ce fait, concernant sa responsabilité, le gouvernement peut faire un emprunt -pour acquitter des dettes causées par un acte administratif- en utilisant une partie du budget, et en insérant ses propres dettes dans la dette publique. [333]

Dans divers pays confrontés à la gestion de la dette publique (les Etats-Unis, l'Angleterre ou le Japon), la définition de la « dette publique » est donnée d'une façon précise, en indiquant notamment, que l'intérêt public est l'objectif de l'accomplissement de l'Etat. C'est pourquoi, l'emprunt doit être bien géré. En outre, cela doit empêcher l'Etat de profiter de cet emprunt pour y rattacher d'autres dettes en se délestant de ses responsabilités, ce qui serait un acte non conforme à l'objectif.

898. Ce problème a conduit la Loi portant sur la gestion publique B.E. 2548 (2005) à créer une définition plus claire, dans son article 4 qui définit la dette publique comme « la totalité de l'argent emprunté par le ministère des Finances, les agences ou les entreprises publiques cautionnées par ce dernier, en excluant l'ensemble des dettes des entreprises publiques non cautionnées ». A partir de là, le contexte de la dette publique ne comprend que l'emprunt et sa caution. Dans la section II (articles 20-26), il s'agit des dettes du gouvernement et dans la section 3, de la dette cautionnée par l'Etat. Ainsi, selon la définition de l'emprunt, l'Etat et les entreprises

[333] Bureau de gestion de la dette publique, **Le manuel de l'application de la Loi portant sur la gestion publique B.E. 2548 (2005),** Aôut 2012. p.4.

publiques peuvent être codébiteurs, même s'il s'agit d'un emprunt extérieur engagé pour prêter de l'argent à ces dernières. [334]

2. La nature incertaine du contrat d'endettement public : contrat administratif ou contrat civil ?

899. L'origine de ce problème est liée à l'emprunt ou endettement public du gouvernement. Question : Est-ce que cela est considéré comme un acte administratif ?

Quand le gouvernement contracte un emprunt pour l'exécution de services au bénéfice de l'intérêt public, cette démarche constitue un acte administratif. C'est la raison pour laquelle l'Etat possède un pouvoir privilégié, et devient un partenaire prépondérant soit en accomplissant un acte unilatéral pour modifier, transférer, maintenir ou abroger divers droits, soit en imposant le déroulement d'une instance.

900. Par exemple, si l'Etat contracte un emprunt et délivre des billets (comme garantie du paiement de la dette) en fixant un délai de 5 ans pour leur rachat, en cas de crise économique, il peut modifier ou prolonger le délai de validité de ces billets. Cela est un acte unilatéral que l'Etat exécute -sans le consentement du débiteur- et qui provoque un questionnement : Est-ce un « défaut de paiement de la dette » ? Peut-on réclamer un remboursement des dommages-intérêts ?

901. Quand l'Etat contracte un emprunt auprès d'une institution financière interne, celle-ci -en tant que créancière- possède des droits et obligations prescrits par le principe du contrat civil. Ladite institution peut demander l'acquittement d'un débiteur, un remboursement pour le défaut de paiement de la dette et même une déduction de dettes. Ici, les deux parties sont à niveau égal.

902. Considérant le principe de droit civil, les contractants ont la possibilité de régir des conventions dans le cadre de la "liberté contractuelle" ou d'exprimer leur volonté, en leur permettant de déterminer des droits, des obligations et des responsabilités qui, en particulier, ne doivent pas être contraires aux bonnes mœurs ou à l'ordre public. Par rapport à la formation d'une convention d'emprunt : Est-ce qu'un particulier (même en tant que créancier) sera au même niveau que le contractant (le gouvernement) ?

[334] Ibid.

903. En pratique, la distinction entre contrat administratif et contrat civil paraît difficile. Au sein de la convention d'endettement public, à l'évidence, le contrat administratif est basé sur les caractéristiques obligatoires imposées par une convention civile dans laquelle il est toutefois permis de modifier les clauses -avec le consentement du contractant.

904. Contrairement au contrat civil, s'il y a changement/s au niveau du prêt, seule l'Administration a le pouvoir d'en modifier les clauses. En conséquence, dans le cas de l'endettement public, lorsqu'on crée un emprunt intérieur -qui est un contrat administratif-, le prêteur ou créancier est un subordonné. L'Administration est favorisée, car elle peut agir en mentionnant un motif indispensable à l'intérêt général (comme l'exécution de services publics), pour modifier les clauses de la convention -unilatéralement.

905. En outre, en cas d'urgence ou au bénéfice de l'intérêt général, l'Etat a le pouvoir de procéder à une exécution contractuelle, de façon impérative, sans déroulement d'une instance devant un tribunal. Au contraire, dans le champ du contrat civil, les parties contractantes sont sur le même plan d'égalité et, en cas d'un conflit entre parties, si d'autres clauses contractuelles ne sont pas déterminées (comme une conciliation par arbitrage), le dépôt de requête est nécessaire. [335]

906. Considérant la dizaine de mesures juridiques sur la dette publique que nous avons évoquée tout au long de ce chapitre II, il apparaît évident que ces mesures comprenant la caution (par les billets), la durée, le remboursement et le renouvellement de l'emprunt sont prises unilatéralement.

907. Par ailleurs, en cas d'un litige sur l'emprunt, une question se pose : quel juge est susceptible d'effectuer ce recours (le juge administratif ou civil)? Aux Etats-Unis, la Cour suprême a estimé que le contrat d'emprunt de l'Etat (en particulier celui des collectivités locales) est un type de contrat civil où le statut des parties contractantes est différent de celui que l'on trouve dans le contrat administratif. Donc, les deux parties, l'Etat et le prêteur, peuvent fixer, d'une façon extensive, le cadre de l'emprunt, ce qui ne permet pas à l'Etat de décider unilatéralement. Dès lors, la conclusion de ce contrat représente une égalité entre les parties.

[335] UWANNO Bavornsak, **Le contrat administratif français**, journal du droit administratif n°5, 1983, p.73.

B. Les problèmes liés à l'emprunt public

908. Concernant ce sujet, nous pouvons exposer deux problèmes différents : le problème relatif à l'emprunt intérieur (1), le problème concernant la contraction de la dette publique des collectivités locales (2).

1. Le problème relatif à l'emprunt intérieur

909. Ce problème est causé par la détermination des conditions relatives à l'emprunt intérieur. Remarques : Les organes publics contractent un emprunt -plus souvent aux sources étrangères qu'aux sources intérieures-, en vue de gérer des activités publiques. A défaut de budget gouvernemental, ils préfèrent contracter un emprunt à l'étranger, car les conditions sont plus flexibles, donc plus commodes. En outre, l'emprunt intérieur doit être exécuté sous la surveillance de différentes agences aux règlements rigides et aux procédures plus compliquées telles qu'un dépôt de demande par exemple.

910. A partir de la crise économique thaïlandaise de 1997, le changement au niveau des emprunts intérieurs et extérieurs ainsi que la situation des finances ne sont pas favorables à l'endettement extérieur. Touchée par la récession économique, la valeur du « baht » ayant baissé, le gouvernement a eu recours au système de gestion macro-économique, car l'endettement extérieur -au moyen d'un emprunt avec les pays étrangers- pouvait entraîner la Nation vers la faillite. Dès lors, on a estimé que l'emprunt intérieur était mieux adapte à ce nouvelles conditions.[336]

911. Pourtant, vu les termes juridiques, il faut considérer la prévention de corruption relative à l'emploi du budget. Les règlements internes ne sont pas favorables à ce que les agences administratives contractent des dettes, sans l'approbation du ministère des Finances et du Conseil des ministres. C'est pourquoi, les conditions déterminées deviennent des obstacles pour le déroulement de cet emprunt.

912. En ce qui concerne les sources de l'emprunt interne, il y a deux lois spécifiques à respecter : la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) et la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976).

[336]PARAPUNTAKUL Jakkrit, **Dette pour la Nation**, Journal de la dette publqique, Janvier-Mars 2010, Le Bureau de la gestion de la Dette Publique, p.3.

913. Voici les textes législatifs se rapportant à ces dernières :

(1) la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) autorise le ministère des Finances à émettre un emprunt intérieur pour les dépenses, en cas de revenus insuffisants prescrits par le budget annuel approuvé par le Parlement.

Selon l'article 9 bis, c'est dans le cas où la Loi portant sur le budget des dépenses annuelles ou la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires seraient déjà entrées en vigueur ou dans le cas où le budget de l'exercice écoulé aurait été employé et lorsque les dépenses sont plus élevées que les recettes.

Dans tous ces cas, chaque année, l'emprunt (comme prescrit par le présent article) ne doit pas excéder :

(a) 20 % du budget des dépenses annuelles et du budget des dépenses supplémentaires ou du budget de l'exercice écoulé ;

(b) 80 % du budget des dépenses établies pour le remboursement.

914. Cet emprunt peut être effectué au moyen de l'émission de billets du Trésor, d'obligations, d'autres instruments ou de la passation d'un contrat.

L'émission de billets du Trésor doit se conformer à la Loi portant sur le billet de Trésor tandis que l'émission des obligations ou d'autres instruments et la passation d'un contrat seront soumis à l'approbation du Conseil des ministres.

Lors de l'émission d'obligations ou d'autres instruments, le ministère des Finances doit annoncer la somme empruntée, le taux d'intérêt, les conditions et les moyens de l'émission (obligations ou autres instruments). Quant à la passation du contrat de l'emprunt, le montant, le prêteur, le taux d'intérêt, la durée et les clauses principales de l'emprunt seront indiqués dans le contrat.

915. Concernant la Notification du ministère des Finances, l'alinéa 4 définit, d'une manière très précise, sa publication dans le Journal Officiel.

Rappelons que le ministère des Finances a le pouvoir de contracter un emprunt, si nécessaire, dans le cas où les dépenses -prescrites par la Loi portant sur le budget des dépenses annuelles ou par la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires- sont plus élevées que les revenus. Cela ne doit pas excéder 20 % du budget des dépenses annuelles et 80 % du budget des dépenses établies pour un remboursement. L'emprunt intérieur se déroule dans le cadre du budget des dépenses dont la somme demandée doit être indiquée dans la liste des dépenses du

budget. Le Parlement a le pouvoir d'approuver le paiement du budget des agences administratives -conformément à la Loi portant sur le budget des dépenses annuelles. Une demande de budget et une considération sur ce-dernier constituent un facteur favorable au fonctionnement régulier des agences administratives.

(2) la Loi autorisant le ministère des Finances à contracter un emprunt extérieur pour répondre aux dépenses, non comprises dans le budget, et qui sont employées pour des programmes dont la plupart dépendent d'une monnaie étrangère. Si la monnaie « baht » est changée en monnaie étrangère, cela peut causer une chute de la valeur de la monnaie nationale et l'instabilité financière. C'est ce qui s'est produit en Thaïlande avec la chute de la valeur du baht confronté à des monnaies fortes comme celles des Etats-Unis, de l'Angleterre et du Japon, etc. Sans nul doute, dans le cas de l'emprunt extérieur, la somme des dettes est en augmentation à cause du changement du taux d'échange des monnaies.

916. En vertu de l'article 3, après approbation du Conseil des ministres, le ministère des Finances a le pouvoir de contracter un emprunt (au nom du gouvernement) auprès

a. des institutions financières internationales,
b. d'un gouvernement étranger,
c. des institutions financières d'un gouvernement étranger,
d. des sources d'emprunt privées pour investir dans le développement économique et social national.

917. Comme consigné à l'alinéa 1 de cet article, le montant de l'emprunt ne doit pas être supérieur à 10 % du budget des dépenses, selon la Loi portant sur le budget des dépenses de l'exercice en cours.

La conversion des monnaies étrangères en « baht » s'effectuera en comparant la valeur de ces monnaies. En l'absence de valeurs équivalentes, on utilisera les valeurs imposées par les institutions financières internationales, le jour de la signature du contrat de prêt.

Le ministère des Finances peut émettre un emprunt aux sources extérieures, dans la limite de 10% du budget des dépenses de l'année fiscale. L'emprunt indiqué dans la loi est un emprunt pour les dépenses hors budget -sans approbation du Parlement. Pourtant, la détermination du plafond de l'emprunt extérieur (en utilisant la proportion ou le pourcentage d'après la loi) représente un acte juridique adopté ou non par le Parlement.

Dans ce cas-là, le Parlement peut remplir, de façon flexible, sa mission relative à la gestion du budget, y compris la gestion de la dette publique. S'agissant de la demande -pour approbation- se rapportant au plafond de l'emprunt extérieur, les organes publics doivent suivre les règlements intéressés comme le Règlement relatif à l'endettement du pays B.E. 2528 (1985).

918. Cette procédure permet de vérifier la nécessité de l'emprunt. En effet, elle oblige à communiquer, à la commission d'endettement, les politiques envisagées pour réguler la dette du pays, en finançant un projet d'activité potentiel, dans le plan d'endettement extérieur, -avant le 31 octobre de chaque année fiscale. Le projet est suivi obligatoirement du nom d'un demandeur, de la source et du plafond de prêt. Ce plan d'endettement doit être soumis au Conseil des ministres pour approbation ; après acceptation, on ne peut faire d'autres emprunts. Par conséquent, les organes et les entreprises publics doivent suivre -strictement- les règles sur les emprunts extérieurs.

919. Pourtant, à cause de plusieurs incertitudes au niveau des sources de prêts, de la somme accordée, de la durée de négociation et de celle du processus de vérification par rapport au budget des dépenses annuelles, le projet ou la proposition des activités soumis doit être considéré par rapport au taux des monnaies internationales. Cela correspond aux clauses 8 et 9 de ce règlement (le projet ou la proposition étant contenu/e dans le Plan de développement économique et social national). Evidemment, ce moyen paraît plutôt compliqué ; donc, on a ratifié une loi autorisant à créer un emprunt -hors budget- plus favorable l'emprunt et à l'accomplissement du budget pour les dépenses annuelles.

920. Cet emprunt extérieur, en vertu de la présente loi, peut s'accomplir quand il y a un projet de dépense/s utilisant des monnaies étrangères pour sa gestion. Cependant, lors de la crise économique antérieure, le ministre des Finances a émis un emprunt -comme prescrit par la présente loi- sans projet de dépense/s précis. Conformément au Règlement sur l'Endettement, cet emprunt a été publié dans le Plan de développement économique et social national et soumis au Conseil des ministres pour approbation. Ce cas d'urgence résulte de la nécessité de disposer d'une somme de réserve internationale, pour conclure diverses réalisations relatives à la solution de problèmes économiques, financiers et sociaux ; par exemple, l'emprunt -d'après une modification de la structure- est créé pour

échanger une monnaie étrangère en « baht », afin de solder l'accomplissement d'un projet, ce qui reste une procédure exceptionnelle.

2. Le problème relatif à l'endettement ou à l'emprunt des collectivités locales

921. Ce problème s'explique par le fait que des collectivités locales telles que la métropole de Bangkok, la municipalité de Pattaya, d'autres municipalités, les organisations administratives de préfecture et de sous-district- appliquent une Loi spécifique autorisant l'emprunt pour l'exécution de services publics[337] comme le montrent les exemples suivants :

- Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la métropole de Bangkok B.E. 2528 (1985)
  - L'article 99 prévoit que « Concernant le régime des finances, ce règlement donne les indications suivantes soit totales, soit partielles :

    … (3) Emprunt, caution ou versement de l'Emprunt. … »
  - L'article 117 prévoit que « La métropole de Bangkok peur acquérir, posséder des recettes par les moyens suivants :

    … (7) l'attribution de billets après approbation du Conseil des ministres et ratification (d'après le règlement de la métropole de Bangkok), l'emprunt d'un ministère, d'une commission, d'un département, d'une organisation ou d'une personne morale -après approbation du Conseil administratif de la métropole de Bangkok. … »
- Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la municipalité de Pattaya B.E. 2542 (1999)
  - L'article 72 prévoit que « Le projet de loi se rapportant au régime de financement donne les renseignements suivants :

    … (3) emprunt, caution ou versement de l'emprunt. … »
  - L'article 89 prévoit que « La municipalité de Pattaya peut bénéficier de nombreux revenus :

[337] KUMPUANG Pichitchai, **Le système des recours à l'emprunt par les collectivités territoriales : étude du cas de UTARADIT Province**, Thèse de la Faculté des sciences politiques d'Institut National de Developpement Administrative, 2013, p.3.

… (6) L'approbation du ministère de l'Intérieur et la ratification du règlement doivent être obtenues avant la réalisation de l'emprunt surtout de l'emprunt extérieur. … »

- Loi portant sur les municipalités B.E. 2496 (1953)
  - L'article 61 prévoit que « Le projet de règlement portant sur le régime de financement est un projet de Loi sur le commerce des municipalités qui concerne :

    … (3) emprunt, caution ou versement de l'emprunt. … »
  - L'article 66 prévoit que « Les communes peuvent récupérer les recettes suivantes :

    … (6) L'emprunt d'un ministère, d'une commission, d'un département ou d'une personne morale

    L'emprunt à l'alinéa (6) peut être émis -après la permission du Conseil municipal et l'approbation du ministre de l'Intérieur. »

- Loi portant sur l'administration provinciale B.E. 2540 (1997)
  - L'article 73 prévoit que « L'administration de province peut encaisser les recettes suivantes :

    … (7) L'Emprunt d'un ministère, d'une commission, d'un département ou d'une personne morale -après approbation du ministre. »
- Loi portant sur le Conseil du sous-district et l'organisation administrative du sous-district B.E. 2537 (1994)
  - L'article 83 prévoit que « L'organisation administrative du sous-district peut emprunter à un ministère, à une commission, au département ou à une personne morale -après approbation du Conseil de l'organisation administrative du sous-district.

    L'emprunt, à l'alinéa (1), doit se dérouler comme prescrit par le Règlement du ministère de l'Intérieur. »

922. Dans la pratique, les collectivités locales optent pour un emprunt au ministère des Finances et aux agences publiques, car ceux-ci garantiront les dettes en engageant leur responsabilité. Quant au fonctionnement des collectivités locales, ces dernières peuvent-en toute indépendance- dépenser le tout venu des recettes, à condition que le budget annuel soit établi.

En cas de budget déficitaire, les collectivités locales peuvent, en outre, souscrire un emprunt et délivrer des billets pour cautionner le remboursement. Cependant, dans le régime juridique thaïlandais, il n'y a aucune condition qui permette une délivrance de billets aux pays étrangers. C'est-à-dire que, contrairement à d'autres pays, aucune collectivité locale n'est autorisée à souscrire un emprunt personnel en rapport avec la dette publique et sa garantie. On peut donc avancer que cela constitue une limitation du pouvoir des collectivités locales. De plus, il n'existe aucune provision qui autorise les collectivités locales à gérer leur dette ainsi que des mesures juridiques permettant la restructuration de la dette publique.

C. Le problème lié à des mesures juridiques dispersés et insuffisantes permettant la gestion efficace de la dette publique

923. Globalement, on peut dire que la plupart de mesures juridiques (les conditions, les sources, la caution, les taux d'intérêt, la durée de remboursement d'un emprunt...) sont contenues dans les 11 Lois relatives à l'Endettement public. Néanmoins, des mesures de droit civil sur la gestion de la dette publique comme le prélèvement, le refinancement ou la caution pour emprunt peuvent s'appliquer. A l'évidence, les mesures juridiques concernées sont plus appropriées à l'emprunt qu'à la gestion de la dette publique. Par exemple, selon la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948) et la Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944), le gouvernement a créé une dette publique en prêtant de l'argent, en établissant des billets du Trésor et en se portant garant auprès des propriétaires. Conformément à l'ordonnance portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (1967), celle-ci a le pouvoir d'agir pour sécuriser l'Emprunt d'une agence et d'une entreprise publique ou d'une institution. La même loi, dans l'article 3, définit qu'un aval de billets est inclus dans le mot « caution ».

924. Par ailleurs, malgré l'ordonnance autorisant le ministère de Finances à modifier le plan de l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1985) permettant le refinancement, créer un Emprunt reste un problème. C'est pourquoi, un mécanisme de déroulement et différentes mesures ont été déterminés en vue de la flexibilité de l'Emprunt et de l'endettement.

925. En fait, l'emprunt et son remboursement -conformément aux conditions- ne seraient pas un mécanisme compliqué, sans les problèmes liés à la récession économique et avec une gestion plus flexible de la dette publique.

On voit bien que chaque loi dispose de mesures juridiques différentes. De plus certaines lois ne disposent pas de leurs propres mesures, ce qui conduit à appliquer le code civil et commercial qui n'est pas un texte spécifique autorisant la gestion de la dette publique. En conséquence, ces mesures de gestion de la dette publique étant trop diverses et dispersées, il était donc nécessaire de rassembler les mesures juridiques existantes et de créer de nouveaux mécanismes comme la restructuration des dettes par la transformation, le remboursement avant la date prévue, la prolongation de la durée, le rachat des instruments de crédit et l'utilisation des dérivatifs financiers favorables à une gestion efficace de la dette publique. [338]

926. En raison de ces limitations de ces anciennes lois, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a été promulguée. Elle vise principalement à rassembler et à amender les dispositions de plusieurs lois concernant la contraction et la garantie, la restructuration et la gestion de la dette afin de composer un unique système plus adapté.

Section II

Les nouveaux règlements et l'organe de gestion de la dette publique en Thaïlande

927. Après avoir étudié l'émergence de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) dans le sujet précédent, nous pouvons constater qu'elle a été promulguée pour répondre à deux objectifs. Le premier objectif consiste à rassembler et amender les dispositions de plusieurs lois concernant la contraction, la garantie, la restructuration et la gestion de la dette afin de composer un unique système mieux adapté. Le deuxième vise à remplacer les nombreuses organisations responsables de la gestion de la

[338] KAEWLA-IAD Supreeya, **Analyse sur le projet de loi portant la gestion de la dette publique**, Journal de Rapee, l'Université Thammasat, 2002, pp.104-105.

dette publique par une seule organisation centrale chargée d'une gestion systématique et plus efficace.

928. Nous allons donc dans un premier temps, passer en revue les nouveaux règlements prévus par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) (§I) puis, nous présenterons l'instauration de l'organe chargé de la gestion de la dette publique (§II).

§I. Les nouveaux règlements concernant la gestion de la dette publique

929. Dans ce sujet nous allons étudier, tout d'abord, les caractères essentiels de la dette publique qui se traduisent par de nouvelles conceptions plus complètes qu'autrefois (A). Ensuite, nous étudierons les nouveaux cadres juridiques permettant à la fois l'engagement de la dette publique et sa gestion, cadres qui sont plus ouverts et plus adaptés à la situation économique du pays et du monde (B).

A. Les nouvelles conceptions plus importantes et plus complètes de la dette publique

930. La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) fixe les nouvelles conceptions permettant de gérer la dette publique de plusieurs manières, crée une définition de « dette publique » plus claire et plus complète (2), et met en place une loi centrale établissant à la fois le cadre de l'engagement et celui de la gestion de la dette publique (1).

1. La mise en place du caractère central de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

931. Afin de répondre au premier objectif qui est de rassembler et d'amender les dispositions de plusieurs lois concernant la contraction, la garantie, la restructuration et la gestion de la dette, et de composer un unique système mieux adapté, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a aboli les 10 lois suivantes :

1) la Loi portant sur les bons du Trésor B.E.2487 (1944),
2) la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (1967),
3) le communiqué officiel du Révolutionnaire n°110, daté du 31 mars B.E. 2510 (1967),
4) la Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (n°2) (1967),
5) la Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976),
6) la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976),
7) le communiqué officiel du Révolutionnaire n°17, daté du 8 novembre B.E. 2520 (1977),
8) la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un gouvernement étranger pour acheter des armements B.E. 2524 (1981),
9) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1985),
10) l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998).

932. La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) est entrée en vigueur, à compter du 3 février 2005. Cependant, une partie de ses dispositions a dû être amendée par la Loi portant sur la gestion de la dette publique (n°2) B.E. 2551 (2008). Cela concernait les clauses restrictives liées à l'application de la première loi. Désormais, il sera permis au ministère des Finances de restructurer la dette publique en empruntant de l'argent

- pour la restructuration avant la date d'échéance ;
- pour le collecte d'une monnaie étrangère ou thaïlandaise en vue d'un prêt à certaines organisations ;
- pour le développement des marchés intérieurs des titres de créances ; émis par le ministère des Finances, ces titres devront s'adapter aux taux d'intérêts qui sont référenciés dans les marchés des titres de créances.

933. En outre, la loi de 2008 prescrit que le Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des titres de créances est responsable de la gestion desdits emprunts. Par ailleurs, l'autorité du

Comité des politiques et de gestion de la dette publique en contrôle les étapes, et décide si elles sont convenablement adaptées.

2. Une définition de la « dette publique » plus claire et plus complète

934. Comme on l'a vu dans la section précédente, avant la mise en place de La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), la définition de la dette publique n'était pas clairement déterminée. Elle a été prévue par plusieurs lois qui, au final, délivraient une expression incomplète et obscure. La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a donc fixé la nouvelle conception de dette publique par la création d'une définition plus claire car plus complète.

935. Voici tout d'abord, quelques définitions concernant **l'article 4** de la présente loi.

- **la « dette publique »** signifie : la dette contractée par le ministère des Finances, les agences ou les entreprises publiques garanties par ledit ministère. L'argent emprunté par les entreprises publiques -sans garantie du ministère- ne fait pas partie de ladite dette.
- **la « gestion de la dette publique »** signifie : la dette contractée par l'emprunt, la garantie, l'acquittement ou la restructuration de la dette et d'autres activités (concernant la dette publique).
- **une « agence publique »** désigne : un ministère, un sous-secrétariat, une direction générale, une administration publique sous une autre dénomination et ayant le statut d'une direction générale, un secteur public sous le contrôle du Parlement, une cour et une autre organisation publique ; elle ne représente pas une administration locale ou une entreprise publique.
- **une « administration sous contrôle du gouvernement »** désigne : une autre administration publique n'étant ni une agence publique ni une entreprise publique.
- **une « administration locale »** désigne : une administration provinciale, une municipalité, une organisation administrative de sous-district, Bangkok, la ville de Pattaya et d'autres administrations locales fondées par une Loi portant sur l'établissement d'une administration locale.

- **une « entreprise publique »** désigne :
  (a) une organisation gouvernementale reconnue par la Loi portant sur l'établissement des organisations gouvernementales, une entreprise gouvernementale ou une unité d'affaires appartenant au gouvernement ;
  (b) une société à responsabilité limitée ou une société publique à responsabilité limitée pour laquelle une administration ou une entreprise publique selon (a) accepte de participer pour -plus de 50%- au capital ;
  (c) une société à responsabilité limitée ou une société publique à responsabilité limitée pour laquelle une administration et une entreprise publiques selon (a) ou (b) ou une entreprise publique selon (a) et (b) s'engage à investir (plus de 50%) ; le pourcentage des capitaux est simplement calculé d'après les disponibilités du gouvernement.
- **une « institution financière du gouvernement »** désigne : une institution financière établie par la Loi portant sur l'établissement de l'institution financière, en vue d'emprunter de l'argent pour promouvoir l'agriculture, le commerce ou l'industrie.

936. D'après ces définitions, conformément à la présente loi, le ministère des Finances est responsable des opérations suivantes[339] :

1) La gestion de la dette publique qui consiste à emprunter de l'argent, à garantir, acquitter ou restructurer ladite dette, et à exécuter d'autres démarches comme l'établissement des règlements sur la contraction (de la dette) ou le rapport sur la situation de la dette.
2) La contraction de la dette par son propre ministère, par les agences et les entreprises publiques ou la dette garantie par le ministère ; elle ne comprend pas l'argent emprunté par les entreprises publiques non garanties.

937. Néanmoins, on observe que, selon les statistiques des finances publiques (*Government Financial Statistics : GFS*), la « dette publique » englobe les charges ou la dette du secteur public contractée directement, mais aussi la dette des autres secteurs économiques que ledit ministère doit acquitter à leur place, ainsi que la dette transférée des secteurs économiques, conformément aux politiques ou accords mis en place par le gouvernement. D'après le Système de comptabilité nationale (*System of National Account : SNA*), le secteur public peut représenter le secteur gouvernemental, une organisation sous

[339] Bureau de la gestion de la dette publique en Thailande, *op.cit*. p.4.

contrôle ou non d'un ministère, un sous-secrétariat, un organisme public indépendant, un organisme public et une administration locale, une entreprise publique étant ou non une institution financière, une institution publique sans but lucratif ayant des fonds extrabudgétaires (*Extra-budgetary Funds*), et d'autres agences publiques[340].

938. Selon la signification universelle, les dettes publiques du gouvernement sont considérées sur le même plan que tous les types de dettes contractées directement par les agences publiques ou les dettes transférées pour le remboursement. En comparant cette signification à celle qui est prescrite par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), on constate des différences. En effet, la dette publique prescrite par ladite loi signifie : la dette que le ministère des Finances est en droit de gérer ; elle ne comprend pas la dette contractée par tous les types d'agences publiques. De ce fait, les objectifs (liés à la définition de l'expression), mentionnés dans les lois générales, sont différents des objectifs ou de l'esprit de la loi de 2005, bien que les définitions soient pratiquement identiques.

939. Toujours selon la loi de 2005, la « dette publique » ne représente que la dette contractée par le ministère des Finances, une agence publique ou une entreprise publique, et la dette garantie qui doit être conforme à la définition de la compétence et du pouvoir du ministère des Finances dans la gestion de la dette publique. Autrement dit, il faut que ce ministère ait les moyens de gérer la dette par lui-même, et que certaines agences publiques puissent contracter leurs propres dettes, selon la loi concernée. Ainsi, il s'avère nécessaire que les compétences et pouvoirs dudit ministère soient différents.

940. Concernant les significations de « dette publique » et de « gestion de la dette publique » mentionnées dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), le ministère des Finances a la compétence et le pouvoir de gérer la dette publique contractée pour les types d'agences publiques suivants :

[340]International Monetary Fund, Government Financial Statistics Manual 2001,

1) Les agences publiques désignant un ministère, un sous-secrétariat, une direction générale, une administration publique sous une autre dénomination et ayant le statut d'une direction générale, un secteur public contrôlé par le Parlement, une cour et d'autres organisations publiques

941. Il s'agit des agences et d'autres organisations gouvernementales qui ne sont pas sous contrôle du gouvernement comme les administrations locales, les entreprises publiques ainsi que les institutions financières du gouvernement. Ces organisations étant toutes des agences du gouvernement, elles doivent utiliser le budget national pour leurs opérations. Concernant la contraction de la dette, son acquittement est donc lié au budget national, et le ministère des Finances est ainsi autorisé par la loi de 2005 à gérer -directement-les dettes contractées par ces agences.

2) Les agences publiques sous le contrôle du gouvernement

942. Ce sont les organisations gouvernementales suivantes : les organismes publics ou les universités (sous contrôle du gouvernement)... Ces types d'organisations ne sont plus régis par l'administration publique : elles sont autonomes. Autrement dit, elles ont le pouvoir de gérer leurs dépenses, budgets, dettes ainsi que leur personnel -par elles-mêmes-, même si la capacité à percevoir des revenus pour acquitter leurs dettes est propre à chaque organisation. Si le ministère des Finances ne gère pas ces dettes, il peut devenir soit prêteur, soit emprunteur en vue de leur prêter de l'argent. Ce principe est établi, afin de contrôler la dette indirecte contractée, et de faire en sorte que le marché monétaire devienne un indicateur de crédibilité. Cela renforce, au final, l'établissement des disciplines financières de chaque organisation.

3) Les agences publiques désignant des administrations locales

943. En Thaïlande, les administrations locales peuvent être : une administration provinciale, une municipalité, une organisation administrative de sous-district, Bangkok, la ville de Pattaya et d'autres administrations locales, fondées par une Loi portant sur l'établissement d'une administration locale. Comme les agences publiques sous le contrôle du gouvernement, les administrations locales ont le pouvoir de gérer leurs

dépenses, budgets, dettes -par elles-mêmes-, même si la capacité de chaque administration, à percevoir des revenus pour acquitter sa dette, est différente. Si le ministère des Finances ne gère pas leurs dettes, il doit leur prêter de l'argent ou en emprunter pour elles, afin de contrôler la dette indirecte contractée.

944. Les dettes contractées par les administrations locales ne sont pas comprises dans la signification de « dette publique » comme les dettes contractées par les agences publiques sous le contrôle du gouvernement. Le ministère des Finances a le pouvoir de surveiller toutes les dettes des administrations locales ainsi que celles des agences publiques sous le contrôle du gouvernement, car les administrations locales se trouvent dans le cadre du système de décentralisation. En principe, avec la décentralisation, les agences centrales autorisent les administrations locales à se gérer -en toute autonomie, conformément à la Loi portant sur l'administration locale. Les administrations locales doivent pouvoir contracter leurs propres dettes, exception faite de la dette publique que le ministère des Finances est autorisé à gérer, selon la Loi portant sur l'établissement de l'administration locale.

4) Les agences publiques représentées par des entreprises publiques peuvent être :

(a) un organisme gouvernemental prévu par la Loi concernant l'établissement d'un organisme gouvernemental, les activités de l'Etat ou une organisation commerciale du gouvernement ;

(b) une société à responsabilité limitée, la société anonyme d'une agence ou d'une entreprise publique prévue dans le (a) et détenant plus de 50% des capitaux ;

(c) une société à responsabilité limitée, une société anonyme, une agence publique, une entreprise publique mentionnée dans les (a) ou (b) ou une entreprise prévue dans les (a) et (b) apportant plus de 50% des capitaux, en tenant compte des capitaux possédés par les agences publiques.

945. Les entreprises publiques et les organisations exerçant des activités commerciales -pour la réalisation de profits- peuvent percevoir des subventions, afin d'acquitter leurs propres dettes. En effet, le ministère des Finances est autorisé, par la Loi

portant sur lagestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), à gérer les dettes des entreprises publiques dans le cadre de la gestion des dettes des entreprises publiques. Ces dernières sont plus avantagées que les organisations sous le contrôle du gouvernement et les administrations locales, au niveau du prêt, de la garantir, de la restructuration ou de l'acquittement des dettes dans certains cas.

946. Pourtant, afin que les charges de la gestion des dettes du ministère des Finances ne soient pas trop lourdes, les entreprises publiques dont les dettes sont gérées par ledit ministère se catégorisent selon la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) en vérifiant, d'après l'article 4, la relation entre ces entreprises publiques et le gouvernement. Conformément à ladite loi, le ministère des Finances a le pouvoir de gérer uniquement les dettes des trois premières catégories (a), (b), (c) d'entreprises publiques et de garantir une partie de leurs dettes fixées. Cela veut dire qu'il lui est interdit de garantir les dettes des entreprises publiques n'exerçant pas des activités commerciales dans le domaine public, et dont le chiffre d'affaires est déficitaire plus de trois ans consécutifs, à moins que de telles entreprises publiques soient dissoutes par une résolution du Conseil des ministres. Remarques : il (le ministère de Finances) peut garantir leurs dettes durant l'opération de dissolution. L'établissement de ce principe lui permet, dès lors, de contrôler la contraction des dettes plus efficacement. Autrement dit, dans le cas où lesdites entreprises exercent des activités commerciales qui ne sont pas favorables aux intérêts publics ou que leur chiffre d'affaires est toujours négatif, le gouvernement n'exerce pas sa responsabilité. Il convient donc de dissoudre les entreprises en question.

5) Les agences publiques représentées par des institutions financières

947. Ce sont les institutions financières fondées par une loi pour emprunter et prêter de l'argent en faveur du développement de l'agriculture, du commerce ou de l'industrie. De telles instituions financières gouvernementales sont considérées comme des entreprises publiques, établies spécialement par la loi. Il s'agit de la Banque de l'habitat thaïlandais, de la banque du développement de l'agriculture ou de la banque du développement des petites et moyennes entreprises.

948. L'exercice des activités desdites institutions est semblable à celui des entreprises publiques. Le ministère des Finances applique les mêmes orientations sur la gestion de leurs dettes que pour les entreprises publiques. En effet, ces institutions financières gouvernementales n'ont pas été fondées afin de réaliser des profits, mais afin d'aider au développement de certaines activités commerciales favorables aux intérêts publics. La gestion de leurs dettes est, de ce fait, différente.

949. Cela veut dire que, selon le principe relatif à la garantie prévu à l'article 29 de la loi 2005, leur chiffre d'affaires -déficitaire plus de trois ans consécutifs- n'est pas vérifié. A cet égard, les dettes publiques ne comprennent pas les dettes -non garanties- des entreprises publiques et des institutions financières gouvernementales parce que celles-ci peuvent emprunter de l'argent au ministère des Finances. Par conséquent, lesdites organisations -en tant qu'emprunteurs- doivent prendre en charge leurs propres dettes.[341] Par ailleurs, les institutions financières gouvernementales sont comme des intermédiaires qui prêteraient leur épargne. Cela signifie qu'elles n'investissent pas vraiment dans le système économique.[342]

950. Dans le cas des agences publiques sous le contrôle du ministère des Finances, et concernant la gestion des dettes publiques, est-ce que **« le Fonds Vayupak »** (établi conformément à une résolution du Conseil des ministres) est considéré comme une agence publique, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) ?

951. En considérant la caractéristique dudit Fonds -chargé de la mobilisation du capital- dans le but de vendre des "unit trusts"[343] au public, l'argent gagné sera utilisé pour

1) acheter des actifs publics possédés par le ministère des Finances tels que les actions de la banque Krung Thai ;

2) acheter des actions aux entreprises publiques ;

3) investir de l'argent dans les entreprises efficaces.

[341] Mémoire du Secrétariat du Conseil d'Etat pour le projet de loi portant sur la gestion de la dette publique B.E.…(Nº568/2546).
[342] Documents pour le séminaire académique sur « les dettes publiques », organisé par le Bureau de gestion de la dette publique, le ministère des Finances.
[343] "Unit trusts" : Fonds commun de placement représenté par des titres tels que les actions, les titres à revenu fixe, des titres du marché monétaire ou une combinaison de ceux-ci.

952. Ces unit trusts seront garantis par les banques d'affaires, et c'est le ministère des Finances qui en gérera le Fonds. Les vrais propriétaires du Fonds étant les porteurs des unit trusts (pas le gouvernement), le Fonds Vayupak devient alors un porteur privé. Par conséquent, ce dernier est considéré comme une organisation privée.

953. Voici la catégorisation des dettes publiques donc le ministère des Finances est responsable et qu'il doit gérer, conformément à la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) :

1) l'argent emprunté par le ministère des Finances,
2) l'argent emprunté par les agences publiques (y compris celles sous le contrôle du gouvernement),
3) l'argent emprunté par les entreprises publiques (excepté l'argent qu'elles prêtent ou les dettes non-garanties par le ministère des Finances et contractées par les institutions financières gouvernementales),
4) les emprunts garantis (par le ministère des Finances).

954. Quant aux dettes qui ne sont pas des dettes publiques, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), il s'agit :

1) des dettes des administrations locales,
2) des dettes contractées par les entreprises publiques pour le prêt-emprunt ou les dettes des institutions financières gouvernementales non garanties par le ministère des Finances,
3) des dettes contractées sans emprunt ou sans garantie et représentant un risque fiscal qui devient un passif éventuel. Cela signifie que le gouvernement sera responsable de charges financières ultérieures. En effet, on ne peut évaluer ou estimer correctement le niveau des charges financières, tant qu'elles n'ont pas eu lieu. Cela cause une incertitude au niveau du contrôle ou de la gestion de la dette. De telles dettes ne constituent pas alors des dettes publiques.

955. On voit que les définitions de « dettes publiques », de « gestion des dettes publiques » ou de « catégorie » des agences publiques (surtout des entreprises publiques) sont faites dans le but de déterminer les niveaux de compétences et de pouvoirs du ministère des Finances ; ces niveaux dépendent des politiques ou de la situation des dettes

en Thaïlande. Si le ministère des Finances considère que ses compétences et pouvoirs ne couvrent pas certaines dettes (celles des institutions financières gouvernementales ou celles non contractées par le prêt-emprunt), et qu'il ne peut contrôler la gestion des dettes du pays, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) ainsi que les dispositions concernées devront être amendées, afin que les niveaux des charges relatives aux dettes publiques et la situation financière thaïlandaise s'équilibrent.

B. Les nouveaux cadres juridiques permettant à la fois l'engagement de la dette publique, et sa gestion plus ouverte, mieux adaptée à la crise

956. La crise financière de l'Etat en Thaïlande (1997) a provoqué non seulement l'accroissement progressif de la dette publique, mais a aussi engendré une réforme profonde de la gestion publique en 2001. Cette réforme administrative thaïlandaise est le fruit de l'instauration de la notion de « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*). Ce changement a entrainé ultérieurement une réforme du secteur financier et économique de l'Etat thaïlandais en 2003 ainsi que la mise en place d'un système budgétaire basé sur le résultat.

957. Grâce à la notion de « bonne gestion » de l'Etat, le système de « bonne gestion publique » a été largement mis en place dans le secteur public. L'objectif, à ce niveau, est de déterminer la cohérence entre les actions publiques et les politiques gouvernementales afin de réaliser les objectifs prévus, et de pouvoir évaluer les performances des actions publiques[344].

958. Ainsi, l'article 75 de la Constitution de 2007 ajoute : « *Le gouvernement doit organiser un plan politique général, après avoir présenté sa politique au Parlement, afin d'orienter la gestion annuelle de l'administration.*

Dans son plan politique général, le gouvernement doit déclarer les activités, et l'emploi du temps relatif à la gestion politique, ainsi que les difficultés et les obstacles qu'il estimera affronter lors de l'exécution de ce plan. »

[344] KAEWLA-IAD Supreeya, *op.cit*, p.81.

959. La notion de bonne gestion est également prévue dans l'article 3/1 de la Loi du 2 octobre 2002 (n°5) relative à la gestion administrative[345], et confirmée par le décret de 2003 relatif aux principes et aux mesures de la bonne gestion de l'Etat. Ainsi, l'article 6 du décret de 2003 déclare que « *la bonne gestion de l'Etat est la gestion des actions publiques pour atteindre les objectifs suivants :*

- *la sécurité des citoyens,*
- *la bonne performance des actions publiques,*
- *l'efficacité des actions publiques et leur économie,*
- *la suppression des procédures administratives non nécessaires,*
- *la modernisation de la gestion publique,*
- *une gestion publique correspondant aux besoins des citoyens,*
- *l'évaluation régulière des performances des actions publiques.* »

960. En raison de la volonté de minimiser le volume de la dette publique, suite à la crise financière et à l'influence de la notion de bonne gestion du secteur financier et économique en Thaïlande, le régime juridique rigide et non unitaire de la dette publique a été remplacé par un régime juridique plus unitaire, plus complet et plus moderne (1) ce qui permet -pour la première fois- au gouvernement de gérer sa dette d'une manière plus efficace et mieux adaptée à la situation économique actuelle (2).

[345] L'article 3/1 de la Loi du 2 octobre 2002 (n°5) relative à la gestion administrative prévoit que « la gestion de l'Etat, selon cette loi, doit rendre compte des facteurs suivants :
- la sécurité des citoyens,
- la performance des actions publiques,
- l'efficacité des actions publiques et leur économie,
- la suppression des procédures administratives, des missions et des organismes qui ne sont pas concernés ou nécessaires,
- la décentralisation des missions, des ressources et des pouvoirs pour les collectivités locales,
- l'évaluation régulière des performances des actions publiques, de leur flexibilité et de leur conformité aux besoins des citoyens,
- la définition des responsables des programmes.

L'allocation des crédits, le recrutement et la nomination des personnels de l'administration doivent rendre compte des principes mentionnés.

La gestion administrative est basée sur la notion de bonne gestion de l'Etat ; il faut notamment tenir compte des principes suivants :
- la responsabilisation des gestionnaires publics,
- la participation des citoyens à la gestion publique,
- la transparence des informations publiques,
- la vérification et l'évaluation des actions publiques.

Afin de réaliser cet article, l'Etat peut élaborer et promulguer un décret d'application afin de définir les règles et les méthodes de la gestion administrative ainsi que le guide pour effectuer des actions publiques destinées aux fonctionnaires. »

(1) Les nouveaux cadres juridiques plus unitaires, plus complets et plus modernes permettant l'engagement de la dette publique

961. Le caractère plus unitaire des nouvelles règles prévues par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) est représenté par les éléments suivants :

1) L'article 6 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) déclare que « *la gestion de la dette publique doit être exécutée comme prévu par la présente loi* » et son article 4 précise que « *la gestion de la dette publique représente l'endettement au moyen de l'emprunt, du cautionnement, du remboursement, de la restructuration et d'autres exécutions relatives à la dette publique* ». Par conséquent, la présente loi est devenue la loi principale qui regroupe les règles de l'engagement de la dette publique et de sa gestion.

962. Néanmoins, en pratique, le gouvernement peut promulguer une loi spéciale, hors de la présente loi -pour une circonstance exceptionnelle. Ce fut le cas de l'ordonnance de 2009 autorisant le ministère des Finances à emprunter pour restructurer et consolider l'économie du pays ou l'ordonnance de 2012 autorisant le ministère des Finances à emprunter pour la protection contre l'inondation.

963. Malgré l'endettement autorisé par une loi spéciale, le Bureau de gestion de la dette publique dispose encore du pouvoir (selon la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique) de gérer les dettes résultant de l'engagement de la dette par des lois spéciales. Ainsi, l'article 11 de l'ordonnance de 2009 autorisant le ministère des Finances à emprunter pour restructurer et consolider l'économie du pays déclare que le ministère des Finances peut octroyer au Bureau de gestion de la dette publique le pouvoir de faire appliquer la Loi portant sur la gestion de la dette publique comme une législation "mutatis mutandis". Cela montre bien le caractère central et autonome de la loi de 2005.

2) L'article 7 déclare que « Seul, le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent ou à accorder sa garantie, au nom du gouvernement de la Thaïlande, sous l'approbation du Conseil des ministres ». Concernant la garantie de la dette, l'article 8 précise que « hormis le ministère des Finances, une agence publique ne peut emprunter de l'argent ou solliciter une garantie, sauf si la loi l'y autorise spécialement ».

964. Or, selon l'article 4, le terme « Administration » signifié par la Loi portant sur la gestion de la dette publique ne concerne pas une entreprise publique ou une administration locale ayant le statut de personne morale séparé de l'administration centrale. Par conséquent, ces dernières peuvent contracter des dettes publiques par elles-mêmes.
En effet, l'article 19 confirmant le caractère central de la loi de 2005, prévoit que « *Dans le cas où une administration locale emprunterait de l'argent à des sources d'emprunts ne provenant pas du ministère des Finances, en vertu de la Loi portant sur l'établissement d'une administration locale ou d'autres lois, ledit ministère ou toute autre agence publique n'aurait pas la possibilité de garantir telle dette ou d'établir un budget des dépenses en vue de rembourser les capitaux ou les intérêts de ces emprunts. Les dispositions visées à l'alinéa 1 s'appliquent mutatis mutandis, lors de l'emprunt créé par une agence publique, sous le contrôle du gouvernement.* »

965. Ces provisions présentent bien le rôle principal du ministère des Finances qui est le seule organe disposant du pouvoir à recourir à l'emprunt ou à la garantie pour régler des dettes publiques, au nom du gouvernement thaïlandais.

966. Concernant le caractère plus complet et plus moderne des nouvelles règles prévues par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), celles-ci présentent les éléments suivants :

1) L'article 20 fixe les objectifs plus complets et plus modernes de l'endettement public

a. En cas de compensation pour le déficit budgétaire ou pour l'excès de dépenses / recettes

967. L'article 21 déclare que, à chaque exercice, le ministère des Finances peut effectuer un emprunt -en monnaie baht- dont le montant ne doit pas dépasser 20 % du budget des dépenses annuelles et du budget des dépenses supplémentaires, et 80 % du budget des dépenses établi pour l'acquittement du capital emprunté. C'est un plafond maximum fixe sous forme de pourcentage.

b. En cas d'endettement dans le cadre du développement économique et social

968. C'est un emprunt nécessaire pour un paiement -en monnaie étrangère- (à part du budget des dépenses annuelles) ou pour la consolidation monétaire du pays ; le ministère des Finances peut établir ledit emprunt à moins de 10 % du budget des dépenses annuelles, sauf si la situation monétaire est favorable au développement du système financier et du marché des capitaux, après un emprunt établi en monnaie baht (articles 22 et 23).

c. En cas d'endettement pour la restructuration de la dette publique

969. L'endettement pour la restructuration de la dette publique ne peut s'exécuter que dans le cas d'une réduction des dépenses, de risque du taux de change ou d'une répartition des charges. Le ministère des Finances peut alors contracter un emprunt (pour l'acquittement de ses dettes ou leur cautionnement) dont le montant ne doit pas être supérieur à la somme empruntée ou cautionnée. En outre, l'emprunt pour le cautionnement ne doit pas dépasser le plafond de l'emprunt pour compenser le déficit budgétaire ou de l'emprunt pour le développement économique et social, comme prévu par l'article 24.

d. En cas d'emprunt pour le re-prêt à d'autres organismes

970. L'emprunt pour le re-prêt peut s'effectuer dans le cas où l'Administration, les organismes sous tutelle de l'Etat, une entreprise publique, une institution financière gouvernementale auraient besoin d'un capital nécessaire à un projet ou à un plan de travail pour le développement économique et social. Evidemment, quand le ministère des Finances contracte un emprunt pour le redistribuer à ces organismes, cet emprunt favorisera la réduction des dépenses, et la gestion de la dette publique sera plus effective. S'agissant d'un emprunt en monnaie étrangère, celui-ci favorisera le développement économique et social tandis que l'emprunt en monnaie baht sera intégré dans le cautionnement ne devant pas excéder 20 % du budget des dépenses annuelles de l'exercice en cours et du budget des dépenses supplémentaires, comme prévu par l'article 28.

e. En cas d'endettement dans le cadre du développement du marché des obligations internes

971. Suite à la crise économique de 1997, le gouvernement a considéré que le marché des obligations internes devait se développer d'une manière exponentielle ainsi que le marché monétaire et le marché des capitaux. Il y eut alors des modifications de la Loi portant sur la gestion de la dette publique afin que l'emprunt pour le développement du marché des obligations internes puisse s'effectuer.

972. L'article 25/1[346] définit que lesdites obligations peuvent être émises en vue d'établir un taux d'intérêt de base (mentionné dans le marché des obligations) et de maintenir le plafond de l'emprunt pour compenser le déficit. De plus, la somme empruntée doit provenir du « fonds de gestion de l'emprunt pour la restructuration de la dette publique et pour le développement du marché des obligations internes » créé par la Loi portant sur la gestion de la dette publique.

2) Concernant le moyen de l'endettement public, l'article 10 autorise le gouvernement à s'endetter via plusieurs moyens et sources variées tant intérieures qu'extérieures. Ainsi, le gouvernement peut contracter la dette par le contrat de prêt ou l'émission des instruments de la dette ou par d'autres moyens, sous l'approbation du Conseil des ministres.

973. Selon l'emprunt visé ci-dessus, le ministère des Finances ne peut emprunter de l'argent qu'à un prêteur direct. A l'exception des instruments de la dette émis pour l'emprunt intérieur, ledit ministère peut vendre des instruments via ses fournisseurs.

Quant à l'emprunt rendu possible par l'émission des instruments de la dette, ces derniers peuvent être émis conformément au montant, à la durée et aux moyens (relatifs à l'émission des instruments de la dette) d'après la déclaration du ministère.

974. En outre, l'article 16 a mis en place la transparence de la dette publique, ce qui permet le contrôle non seulement par les parlementaires mais aussi le public. Ainsi il

[346] L'article 25/1 a été créé par la Loi sur la gestion de la dette publique (no.2) B.E.2551 (2008).

prévoit que « Pour chaque emprunt, le ministère des Finances fait publier au Journal Officiel, dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle le contrat de prêt est établi ou les instruments de la dette sont émis : la source, la monnaie, le montant de l'emprunt, la conversion de la monnaie étrangère en monnaie thaïlandaise, le taux d'intérêt, les frais, les dépenses, l'escompte, la période de remboursement des capitaux, les objectifs relatifs au paiement des emprunts, les conditions, les moyens et d'autres points essentiels. »

3) Au regard de la garantie, celle-ci n'a pas été prévue par la loi de 1959 relative à la procédure budgétaire, mais elle a été fixée par la loi de 1967 portant sur la garantie obsolète de la dette publique par l'Etat. La loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique a donc repris certaines propositions de la garantie de la dette en les modernisant. Ainsi, en application de l'article 27 de la loi de 2005, le ministère des Finances est autorisé à garantir -intégralement ou partiellement- la dette acquittée par une agence, une entreprise ou une institution financière publiques conformément aux règlements, moyens et conditions fixés par le ministre, sous l'approbation du Conseil des ministres.

975. Pour chaque exercice, la somme qui est garantie par le ministère des Finances ne doit pas dépasser 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires de l'année en cours[347]. Les règlements et le montant des emprunts garantis par le ministère des Finances ou prêtés à l'entreprise publique, à l'institution financière publique sont conformes à ceux fixés par la Commission.
Le ministère des Finances ne peut pas exercer l'action en garantie ou prêter ses emprunts à une entreprise publique dont les activités ne concernent pas les services publics, et dont le chiffre d'affaires a été déficitaire plus de trois ans consécutifs -à moins que le Conseil des ministres ne se soit résolu à faire dissoudre l'entreprise publique, et à garantir ou prêter de l'argent à ladite entreprise durant sa dissolution[348].

(2) Les nouveaux cadres juridiques plus souples et plus ouvertes permettant la gestion de la dette publique

[347] L'article 28 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique
[348] L'article 29 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique

976. Comme nous l'avons déjà signalé, après la crise financière de 1997, la notion de « nouvelle gestion publique » a influencé les systèmes financier et économique publics en Thaïlande ; cette notion a entraîné un changement, non seulement en matière de budgétisation, mais aussi en matière de dette publique. De plus, le souci de l'accroissement de la dette publique (après la crise) a conduit le gouvernement à résoudre les limites des anciens textes juridiques concernant ladite dette. En conséquence, la nouvelle Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique introduit une certaine flexibilité dans l'engagement et dans la gestion de sa dettes ; grâce à des mesures juridiques (de la dette publique) plus efficaces, mieux adaptées à la situation financière actuelle, le gouvernement peut répondre aux besoins de développement du pays et résoudre ses problèmes économiques.

977. En effet, l'article 4 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique donne une définition plus complète de « la gestion de la dette publique », qui couvre non seulement la dette contractée grâce à l'emprunt, la garantie, l'acquittement, mais aussi la dette liée à la restructuration ou à l'émission d'autres moyens concernant la dette publique. Cette loi est l'un des moyens de gestion de la dette publique actuellement autorisé.

978. Ainsi, l'article 14 autorise le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un nouveau créancier pour rembourser la dette préexistante, restructurer ou acquitter celle-ci avant sa date d'échéance, proroger ou raccourcir les délais de paiement, renouveler, racheter ou reprendre des instruments de la dette émis par le gouvernement ou encore exécuter d'autres activités bancaires permettant de restructurer la dette publique, comme prévu par les règlements ministériels.

979. De plus, au profit de la restructuration de la dette publique, le ministère des Finances peut acquitter une dette à la place de l'entreprise publique ou de l'institution financière publique. Lorsque le présent ministère intervient, lesdites organisations restent responsables du montant de la dette acquittée, y compris des autres dépenses provenant d'une telle opération.[349]

[349] Article 15.

980. Cette disposition mentionnée ci-dessus montre bien que les nouveaux cadres juridiques plus souples et plus ouverts facilitent la gestion de la dette publique avec la loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique dont elle dispose.

En étudiant ici les caractéristiques générales de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), nous venons de présenter les nouvelles règles relatives à la contraction de la dette publique et à sa gestion. Cela permet de comprendre à la fois le changement de logique concernant la gestion de la dette publique en Thaïlande et le contenu des mesures juridiques introduite par la présente loi. Nous présenterons en détail les outils juridiques et financiers de la gestion de la dette publique, introduits par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique dans le Titre II.

981. En résumé, afin de bien comprendre le changement apparu au niveau des mesures juridiques de la dette publique à partir de la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire qui dispose d'un cadre ancien, et de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique qui dispose d'un nouveau cadre, nous allons établir une comparaison entre ces deux lois sur trois points : l'emprunt, la garantie et la gestion de la dette publique dans le tableau suivant…

Comparaisons des dispositions concernant l'emprunt, la garantie et la gestion de la dette publique, selon la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) et la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

Thèmes comparés	Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)	Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)
1. Capacité d'emprunt/Garantie du gouvernement.	Article 23 bis. Hormis le ministère des Finances, une administration publique ne peut contracter un engagement au niveau de l'emprunt ou de la garantie, exceptions faites des dispositions prescrites dans l'article 23 tri.	Article 8. Hormis le ministère des Finances, une agence publique ne peut emprunter de l'argent ou solliciter une garantie, sauf si la loi l'y autorise spécialement. Article 7. Seul, le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent ou à accorder sa garantie, au nom du gouvernement de Thaïlande, sous l'approbation du Conseil des ministres.

		Article 19. Dans le cas où une administration locale emprunterait de l'argent à des sources d'emprunts ne provenant pas du ministère des Finances, en vertu de la Loi portant sur l'établissement d'une administration locale ou d'autres lois, ledit ministère ou toute autre agence publique n'aura pas la possibilité de garantir telle dette ou d'établir un budget des dépenses en vue de rembourser les capitaux ou les intérêts de ces emprunts. Les dispositions visées à l'alinéa 1 s'appliquent *mutatis mutandis,* lors de l'emprunt créé par une agence publique, sous le contrôle du gouvernement.
2. Emprunt.		
2.1 Objectifs liés à l'emprunt.	(-)	Chapitre 2 Dette contractée par le gouvernement --- Article 20. Le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent selon l'un des objectifs suivants : (6) le remboursement du déficit budgétaire ou des dépenses supérieures aux recettes, (7) le développement économique et social, (8) la restructuration des modalités de la dette publique, (9) l'autorisation d'emprunts provenant d'une autre agence, (10) le développement du marché intérieur des instruments de la dette. En ce qui concerne l'emprunt en monnaies thaïlandaise ou étrangère (conformément aux dispositions des (2) et (5)), celles-ci peuvent être utilisées d'après

		les objectifs relatifs à l'emprunt ou l'approbation du Conseil des ministres, sans être versées au Trésor selon la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur les réserves de trésoreries.
2.1.1 Emprunt dans le cas de dépenses supérieures aux recettes.	Article 9 bis. Lorsque la Loi portant sur le budget annuel des dépenses et la Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires ont déjà été appliquées ou lorsque le budget des dépenses de l'exercice écoulé doit être utilisé à l'avance, selon l'article 16 en cas de dépenses supérieures aux recettes, le ministère des Finances est autorisé à emprunter l'argent nécessaire. Cependant, le montant des emprunts prévu à cet article ne doit pas dépasser (1) 20% du montant du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires ou du budget des dépenses de l'exercice écoulé selon le cas ; (2) et 80% du budget des dépenses établi pour le remboursement des capitaux.	Article 21. Pour rembourser un déficit budgétaire ou pour des dépenses supérieures aux recettes dans l'exercice, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent en monnaie thaïlandaise, à condition de ne pas dépasser (1) 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires ; (2) et 80% du budget des dépenses établi pour le remboursement des capitaux.
	L'emprunt mentionné à l'alinéa 1 est créé par l'émission d'obligations et d'autres instruments provenant des réserves de trésoreries ou par le contrat de prêt. L'émission des réserves de trésoreries est conforme à la Loi portant sur les réserves de trésoreries alors que l'émission des obligations, des autres instruments ou la contraction du contrat de prêt doivent	Article 10. L'emprunt prévu à cet article est contracté par le contrat de prêt ou l'émission des instruments de la dette ou par d'autres moyens, sous l'approbation du Conseil des ministres. Selon l'emprunt visé à l'alinéa 1, le ministère des Finances ne peut emprunter de l'argent qu'à un prêteur direct. A l'exception des instruments de la dette émis pour l'emprunt intérieur, ledit ministère peut vendre des instruments via ses

	d'abord être approuvées par le Conseil des ministres.	fournisseurs. Quant à l'emprunt rendu possible par l'émission des instruments de la dette, ces derniers peuvent être émis conformément au montant, à la durée et aux moyens relatifs à l'émission des instruments de la dette d'après la déclaration du ministère.
	En ce qui concerne l'émission des obligations ou des autres instruments, le montant de l'emprunt, les taux d'intérêt, la période de remboursement, les conditions et les divers moyens (liés à l'émission des obligations ou des instruments) sont annoncés par le ministère des Finances. En cas de contrat de prêt, ledit ministère fait apparaître dans ce dernier : le montant de l'emprunt, le prêteur, les taux d'intérêt, la période de remboursement et d'autres points essentiels. Une annonce ministérielle rendue par le ministère des Finances, conformément à l'alinéa 4 est publiée dans le Journal Officiel.	Article 16. Pour chaque emprunt, le ministère des Finances fait publier au Journal Officiel, dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle le contrat de prêt est établi ou les instruments de la dette sont émis : la source, la monnaie, le montant de l'emprunt, la conversion de la monnaie étrangère en monnaie thaïlandaise, le taux d'intérêt, les frais, les dépenses, l'escompte, la période de remboursement des capitaux, les objectifs relatifs au paiement des emprunts, les conditions, les moyens et d'autres points essentiels.
2.1.2 Emprunt pour le développement économique et social.	(-)	Article 22. L'emprunt pour le développement économique et social peut être créé lorsqu'il faut obtenir de l'argent en dehors du budget annuel des dépenses, collecter de la monnaie étrangère ou renforcer les finances du pays, en permettant au ministère des Finances d'emprunter une somme qui ne doit pas dépasser 10% du budget annuel des dépenses. Conformément à l'emprunt visé à l'alinéa 1, il est nécessaire de déterminer

		clairement les objectifs d'utilisation des emprunts relatifs aux règlements, les méthodes et conditions fixés par ledit ministère, sous l'approbation du Conseil des ministres. Article 23. Pour l'emprunt mentionné à l'article 22, dans le cas où la situation des marchés financiers serait favorable et utile à l'amélioration des systèmes financiers, de la fiscalité ou du marché des capitaux, le ministère des Finances (sous l'approbation du Conseil des ministres) peut emprunter de l'argent en monnaie thaïlandaise, à la place des monnaies étrangères.
2.1.3 Emprunts contractés pour une agence publique etc.	(-)	Article 25. Au cas où une agence publique, une administration publique sous le contrôle du gouvernement, une administration locale, une entreprise publique ou une institution financière publique aurait besoin de capitaux pour des projets ou des plans indispensables au développement économique et social reconnus par le gouvernement, le ministère des Finances empruntera de l'argent pour le prêter aux organisations citées ci-dessus. Cela constitue une épargne qui aidera le gouvernement à gérer plus efficacement sa dette publique. Le ministère des Finances est donc autorisé à emprunter de l'argent en vue de le prêter, conformément aux règlements, moyens et conditions visés par ledit ministère. Selon l'emprunt prévu à l'alinéa 1, le montant emprunté est le suivant : (1) dans le cas d'un emprunt en monnaie étrangère, le montant est conforme à celui fixé à l'article 22 ; (2) dans le cas d'un emprunt en

		monnaie thaïlandaise, le montant est conforme à celui mentionné à l'article 28.
2.1.4 Emprunt pour le développement du marché intérieur des instruments de la dette.	(-)	Article 25/1. L'emprunt pour le développement du marché intérieur des l'instrument de la dette est créé grâce à l'émission desdits instruments liée aux nécessités et aux taux d'intérêts du marché, conformément aux règlements et conditions prévus par le ministère, y compris le montant des emprunts visé à l'article 21. La validité et le montant des instruments de la dette déterminés par les taux d'intérêts du marché sont compris dans les règlements ministériels prévus à l'alinéa 1. L'argent emprunté (visé à l'alinéa 1) doit être versé au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement du marché intérieur des instruments de la dette.
2.2 Emprunt d'une entreprise publique n'ayant pas le statut de personne morale.	Article 23 tri. Dans le cas où une entreprise publique -n'ayant pas le statut de personne morale- aurait besoin d'un emprunt pour mener à bien ses activités, le ministère concerné a toute autorité pour emprunter de l'argent comme le prévoient les conditions suivantes : (1) Dans le cas d'un emprunt créé pour l'investissement, il est nécessaire que l'entreprise publique propose d'abord ses plans d'investissement au Comité national pour le développement économique et social afin d'obtenir son approbation ; (2) Il faut avoir l'approbation du ministre des Finances, du directeur	Article 9. Si une entreprise publique - n'ayant pas le statut de personne morale- a besoin d'emprunts pour ses activités, le ministère concerné est autorisé par son ministre à emprunter de l'argent, mais en cas d'emprunt pour l'investissement, l'entreprise publique doit d'abord proposer ses plans d'investissement au Comité national pour le développement économique et social afin d'obtenir son approbation. A cet égard, dans le cas d'un emprunt supérieur à 5 millions de bahts, il faut aussi l'approbation du Conseil des ministres.

	du Comité ainsi que celle du Conseil des ministres pour un emprunt supérieur à 5 millions de bahts.	
	L'argent emprunté comme prévu audit article est attribué à l'entreprise publique selon ses objectifs d'utilisation, sans être versé au Trésor.	Les emprunts mentionnés audit article doivent être attribués à l'entreprise publique afin qu'elle les utilise conformément à ses objectifs, sans être versés auparavant au ministère des Finances, selon la Loi relative à la procédure budgétaire et la Loi portant sur les réserves de trésoreries.
3. Garantie de la dette.	(-)	Chapitre 3 Dette garantie par le gouvernement -------- Article 27. En application de l'article 27, le ministère des Finances est autorisé à garantir -intégralement ou partiellement- la dette acquittée par une agence, une entreprise publique ou une institution financière publiques conformément aux règlements, moyens et conditions fixés par le ministre, sous l'approbation du Conseil des ministres. Article 28. Pour chaque exercice, la somme qui est garantie par le ministère des Finances ne doit pas dépasser 20% du budget annuel des dépenses et du budget des dépenses supplémentaires de l'année en cours. Article 29. Les règlements et le montant des emprunts garantis par le ministère des Finances ou prêtés à l'entreprise publique, à l'institution financière publique sont conformes à ceux fixés par la Commission. Le ministère des Finances ne peut pas exercer l'action en garantie ou céder ses emprunts à une entreprise publique dont les activités ne concernent pas les services

		publics, et dont le chiffre d'affaires a été déficitaire plus de trois ans consécutifs -à moins que le Conseil des ministres ne se soit résolu à faire dissoudre l'entreprise publique, et à garantir ou prêter de l'argent à ladite entreprise durant sa dissolution.
4. Gestion de la dette publique.		
4.1 Définitions de « la dette », « la dette publique », et « la gestion de la dette publique ».	Article 4. Dans la présente loi : la « dette » désigne les engagements pour lesquels le paiement se fait en espèces, par des biens ou des services. Par ailleurs, il s'agit d'engagements établis grâce à l'emprunt du gouvernement, la garantie, l'achat, l'embauche, le crédit du consommateur ou d'autres actions.	Article 4. Dans la présente loi : la « dette publique » représente la dette contractée (par le ministère des Finances, les agences, les entreprises publiques) ou garantie, mais elle ne comprend pas les emprunts des entreprises publiques non garantis par ledit ministère. La « gestion de la dette publique » signifie que la dette peut être contractée grâce à l'emprunt, la garantie, l'acquittement, la restructuration ou d'autres moyens concernant la dette publique.
4.2 Capacité ou moyens relatifs à la restructuration de la dette publique du ministère des Finances.	(-)	Article 14. Autorisé à restructurer la dette publique, le ministère des Finances peut emprunter de l'argent à un nouveau créancier pour rembourser la dette préexistante, restructurer ou acquitter celle-ci avant sa date d'échéance, proroger ou raccourcir les délais de paiement, renouveler, racheter ou reprendre des instruments de la dette émis par le gouvernement ou encore exécuter d'autres activités bancaires permettant de restructurer la dette publique, comme prévu par les règlements ministériels. Article 15. Au profit de la restructuration de la dette publique, le ministère des Finances peut acquitter une dette à la place de l'entreprise publique ou de l'institution financière publique. Lorsque le présent

		ministère intervient, lesdites organisations restent responsables du montant de la dette acquittée, y compris des autres dépenses provenant d'une telle opération.
4.3 Emprunt pour la restructuration de la dette publique.	(-)	Article 24. Pour épargner, réduire le risque du taux de change, répartir les charges consacrées au remboursement, il est permis au ministère des Finances d'emprunter en faveur de la restructuration de la dette publique. Il peut ainsi exécuter les opérations suivantes : (1) emprunter de l'argent pour acquitter la dette contractée qui ne doit pas dépasser les arrérages ; (2) emprunter de l'argent afin de payer la dette garantie qui ne doit pas dépasser le montant consacré à la garantie. Les emprunts prévus en (2) sont compris dans la limite des pourcentages mentionnés aux articles 21 ou 22 selon le cas. En ce qui concerne les emprunts prévus à l'alinéa 1, au cas où l'argent serait emprunté à un nouveau créancier pour une restructuration des emprunts en monnaie thaïlandaise, seule cette monnaie pourra être utilisée. Selon l'alinéa 1, si une période de remboursement de la dette est supérieure à 12 mois, il faut en informer le Conseil des ministres. Article 24/1. Au cas où une somme importante serait nécessaire pour restructurer la dette publique, le ministère des Finances devra avoir emprunté -la

		totalité- de ladite somme, 12 mois minimum avant la date d'échéance du remboursement de la dette. Les emprunts prévus à l'alinéa 1 doivent être versés au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et pour l'amélioration des marchés intérieurs des instruments de la dette.
4.4 Organisations créées par les lois concernant la gestion de la dette publique.	(-)	(a) Comité des politiques et de gestion de la dette publique (articles 30-35), (b) Bureau de gestion de la dette publique (article 36), (c) Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette (articles 36/1-36/20).

§II. L'instauration d'un organe performant chargé de la gestion de la dette publique

982. Afin de répondre à l'un des objectifs de la loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique, il a été créé une organisation centrale chargée d'une gestion efficace et systématique de la dette publique thaïlandaise : le Bureau de gestion de la dette publique *(The Public Debt Management Office : PDMO)* (B). Travaillant sous la direction du Comité des politiques et de gestion de la dette publique, cet organe joue un rôle important concernant la gestion de ladite dette (A).

A. Le Comité des politiques et de gestion de la dette publique

983. Dans ce sujet, nous allons évoquer, tout d'abord, la composition du Comité des politiques et de gestion de la dette publique (1) puis, le mandat d'un professionnel qualifié et la cession de ses fonctions (2) enfin, les pouvoirs et les fonctions (prévus par la loi) dudit Comité (3).

1. La composition du Comité des politiques et de gestion de la dette publique

984. Selon l'article 31 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), il est prescrit que le Comité des politiques et de gestion de la dette publique est composé d'un ministre des Finances (président du Comité), d'un sous-ministre du ministère des Finances (vice-président du Comité, délégué par le ministre), d'un secrétaire permanent du ministère des Finances, d'un secrétaire général du Comité de développement national de l'économie et de la société, d'un directeur du Bureau du budget, d'un directeur du Bureau des politiques fiscales, d'un contrôleur général ainsi que d'un gouverneur de la Banque de Thaïlande (membres du Comité), de trois personnes qualifiées (membres du Comité, nommés par le Conseil des ministres). Le directeur du Bureau des politiques fiscales est nommé par le membre secrétaire du Comité. Deux autres personnes, au moins, sont sélectionnées par les secrétaires adjoints. Les qualités ainsi que les compatibilités des membres du Comité et des personnes qualifiées sont aussi fixées.

985. L'expression « titulaire d'un poste des fonctions publiques » désigne le titulaire qui est responsable de l'administration du pays ou du contrôle de ladite administration ou toute personne à la tête d'une charge publique. La charge publique concerne l'établissement des politiques alors que l'administration est chargée de la mise en œuvre de ces politiques. Ladite signification est plus large que celle de « fonctionnaire occupant des fonctions publiques » prévue dans la Loi portant sur les fonctionnaires occupant des fonctions publiques B.E. 2535 (1992). L'expression « titulaire d'un poste des fonctions publiques » désigne alors : le Conseil des ministres, un membre du Parlement, et une autre position de responsabilité dans l'administration publique ou du contrôle de ladite administration.

986. Quant à la réunion du Comité des politiques et de gestion de la dette publique, selon l'article 34 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), il est prescrit que celui-ci ne peut se réunir qu'en présence d'au moins la moitié de ses membres. Le président du Comité, en cas d'absence ou d'empêchement, est remplacé par le vice-président du Comité ou, à défaut de celui-ci, par un membre du Comité choisi parmi l'ensemble de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité des voix, et

chaque membre compte pour une voix. En cas d'égalité des voix, le président de la réunion a une voix prépondérante.

987. Lors d'une réunion, si la liste des membres (prévue par l'article 31 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)) n'est pas complète, elle doit atteindre le quorum du Comité[350], avant d'être vérifiée.

2. Le mandat d'un professionnel qualifié du Comité des politiques et de gestion de la dette publique et la cession de ses fonctions

988. Selon l'article 32 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), le mandat d'un professionnel qualifié -nommé par le Conseil des ministres- est de trois ans. En cas d'expiration avant le terme de son mandat, la durée du mandat de la personne nouvellement nommée est égale à celle du mandat de la personne qualifiée qu'elle remplace. Si une nouvelle personne qualifiée n'est pas nommée à l'issue d'un mandat de trois ans, la personne qui devait mettre un terme à ses fonctions doit rester à son poste jusqu'à ce que la nouvelle soit nommée. En outre, la personne qui a interrompu son activité est autorisée à renouveler son mandat, mais elle ne peut être nommée pour plus de deux mandats.

989. Lorsqu'une personne est nouvellement nommée pour un remplacement, elle exercera ses fonctions favorables jusqu'au terme du mandat de son prédécesseur. Si la personne titulaire doit mettre fin à ses fonctions, avant le terme de son mandat de trois ans, en raison d'une démission, du statut de conseiller d'un parti politique ou pour d'autres causes, elle a déjà été remplacée par une personne spécialisée. En outre, cette personne nommée peut occuper ce poste jusqu'à la durée maximum du mandat, en vertu du terme du mandat d'un professionnel qualifié -prévu par la loi en rapport avec la forme des actions menées par un comité ou un sous-comité. Le professionnel qualifié qui mettrait fin à ses fonctions, deux ans avant le terme du mandat (en raison d'une démission ou d'autres causes), est censé avoir utilisé son premier mandat.

[350]Lettre interne de l'Office du Conseil d'Etat sur « les compositions et le quorum du Comité concernant les matières dangereuses (nº877/2547) et autre lettre interne de l'Office du Conseil d'Etat sur le quorum du Comité sur la gestion des eaux usées (nº227/2552).

990. Au regard de la cessation des fonctions d'un professionnel qualifié (faisant partie du Comité des politiques et de gestion de la dette publique), l'article 33 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) précise que le mandat d'un professionnel qualifié nommé par le Conseil des ministres prend fin -en dehors du terme (du mandat)- dans les cas suivants :

(1) le décès,

(2) la démission,

(3) la décision de mise à la retraite d'office (prise par le Conseil des ministres) à cause de mauvais comportements ou de malhonnêteté ou de manquement à un devoir ou d'incapacité à remplir ses fonctions,

(4) la faillite personnelle,

(5) l'incapacité de la personne ou la quasi-incapacité de la personne,

(6) la condamnation définitive à une peine d'emprisonnement (à l'exception des infractions commises par imprudence ou des contraventions mineures),

(7) lorsqu'un professionnel qualifié ne remplit plus une de ces conditions ou en cas d'incompatibilités prévues par l'article 31, alinéa 3 : ne plus avoir la nationalité thaïlandaise, être un agent de l'Etat à l'exception d'un professeur d'université ou du titulaire d'un poste des fonctions publiques, d'un conseiller ou membre d'un parti politique n'ayant pas touché de bénéfices relatifs à la gestion de la dette publique.

3. Les pouvoirs et les fonctions du Comité des politiques et de gestion de la dette publique

991. Selon l'article 35 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), le Comité des politiques et de gestion de la dette publique a les pouvoirs et les fonctions qui suivent :

(1) S'occuper de la situation générale de la dette publique en informant le Conseil des ministres dans un délai de 60 jours, à compter de la date à laquelle ledit Conseil déclare ses politiques gouvernementales au Parlement après être entré en fonction.

(2) Proposer au Conseil des ministres -en vue d'une approbation- le plan lié à la gestion de la dette publique pour l'exercice budgétaire afin que le gouvernement ait des informations générales sur ladite gestion. Cependant, le Comité a le pouvoir de changer le plan pour lequel le montant de la dépense ne doit pas excéder celui qui a été approuvé par le Conseil des ministres, mais il (le Comité) doit en informer ce dernier afin que la dette publique soit aisément gérée.

(3) Contrôler une agence publique, une administration sous contrôle du gouvernement, une administration locale, une entreprise publique et une institution financière gouvernementale pour qu'elles puissent gérer efficacement leurs dettes. A cet égard, le Comité établira les règles sur l'emprunt, la garantie, le remboursement, la restructuration de la dette publique, le développement du marché intérieur des titres de créances, les dépenses utilisées pour l'emprunt, y compris l'émission de titres de créances. Ensuite, il les proposera au Conseil des ministres pour approbation, afin que ces organisations puissent les appliquer. Néanmoins, ces organisations ne sont pas forcées d'appliquer les règles (rendues par le Comité) tant que le Conseil des ministres ne les a pas approuvées et n'a pas donné auxdites organisations l'autorisation de les appliquer.

(4) Conseiller grâce à la promulgation de règlements ministériels dans le cas d'un emprunt émis

a) pour le développement des marchés des titres de créances selon l'article 25/1 ;

b) pour la fixation des taux ou des conditions sur la perception des intérêts et des frais liés au remboursement d'un prêt d'argent à des personnes publiques selon l'article 26 ;

c) pour la fixation des taux et des conditions relatifs à la perception des frais liés à la garantie ou d'autres cas selon l'article 30.

(5) Nommer un professionnel qualifié ayant les connaissances ainsi que les compétences pour assumer la fonction de conseiller du Comité ou nommer un sous-comité pour considérer ou exercer une action auprès du Comité, toujours en vue d'une gestion plus efficace de la dette publique.

(6) Effectuer d'autres activités prévues dans la présente loi ou confiées par le Conseil des ministres.

B. Le Bureau de gestion de la dette publique

992. Le bureau de gestion de la dette publique (*The Public Debt Management Office)* a été établi en octobre 1999. Il a remplacé le bureau de politique fiscale (*Fiscal Policy Office*) et la Direction de la Comptabilité publique (*Comptroller General Departement*) qui étaient des organes soumis à l'autorité du ministère des Finances. Grâce à l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), le Bureau de gestion de la dette publique est actuellement devenu l'organe spécialisé de l'engagement de la dette publique thaïlandaise et de sa gestion.

993. La fonction du Bureau de gestion est étroitement liée au Comité des politiques et de gestion de la dette publique. Ainsi, l'article 36 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) précise les dispositions permettant au Bureau (de gestion de la dette publique) de prendre en charge les activités générales du Comité (des politiques et de gestion de la dette publique). Voici donc les attributions dudit Bureau :

(1) étudier, analyser les structures de la dette publique, les dettes des entreprises publiques menant des affaires avec le prêt-emprunt, les dettes des institutions financières non garanties par le ministère des Finances ainsi que les informations sur l'estimation des besoins du secteur public et sur la gestion de la dette publique -afin de les présenter au Comité ;
(2) gérer la dette publique, y compris les emprunts pour les réserves de trésoreries, le décaissement pour les emprunts et l'acquittement des dettes ;
(3) donner des conseils et des recommandations pour aider les entreprises, les administrations locales et les autres agences publiques à gérer efficacement leurs dettes ;
(4) surveiller l'application des contrats engagés aux sources de prêts et évaluer les résultats sur l'utilisation des emprunts ;
(5) se charger du fonctionnement administratif du Comité ;
(6) exercer les attributions qui lui sont confiées par la présente loi, par d'autres lois, par le Conseil des ministres ou par le Comité.

994. En outre, d'après les pouvoirs et fonctions du Bureau de gestion de la dette publique, l'acte -qui doit être obligatoirement présenté au Comité- peut ensuite être exécuté par le directeur du Bureau de gestion de la dette publique, en sa qualité de secrétaire du Comité. Dans les autres cas, l'acte -avant d'être exécuté- doit être confié à l'approbation du Conseil des ministres, sous réserve de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Le Bureau de gestion de la dette publique est alors obligé d'opérer différemment comme convenu ci-après :

1) l'acte entaché par l'inaptitude du Comité et de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

Celui-ci doit être approuvé par le Conseil des ministres ou connu de lui. C'est le Bureau de gestion de la dette publique qui est chargé d'en informer le Conseil des ministres, en passant par le secrétaire permanent adjoint du ministère des Finances (en tant que responsable des dépenses et dettes) et par le ministre des Finances. La personne autorisée à signer le document pour le présenter au Conseil des ministres est le ministre des Finances, en application des dispositions de l'article 6 du décret royal concernant la présentation et la réunion du Conseil des ministres B.E. 2548 (2005). Un tel document est ensuite transféré au Secrétariat général du gouvernement pour la suite à donner.

2) l'acte relevant de la compétence du Comité

C'est le ministre des Finances (président du Comité) qui le présente au Conseil des ministres pour information ou approbation, avant toute exécution par le Bureau de gestion de la dette publique. A cet égard, le ministre des Finances signe le document -lui-même conformément aux dispositions de l'article 6 du décret royal concernant la présentation et la réunion du Conseil des ministres B.E. 2548 (2005). Cette présentation de l'acte est transférée au Secrétariat général du gouvernement pour suite à donner.

3) l'acte relevant de la compétence du Bureau de gestion de la dette publique

C'est le ministère des Finances qui est autorisé à l'exécuter, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et selon les règlements ministériels rendus par la présente loi. Le ministre des Finances étant un fonctionnaire de rang supérieur, en charge de la détermination des politiques, objectifs et résultats du travail ministériel conformes aux politiques, celui-ci est autorisé à présenter ledit acte au Conseil des ministres puis, le Parlement donnera ou non son approbation (conformément aux dispositions de l'article 20 de la Loi portant sur le règlement de l'administration publique B.E. 2535 (1992)), amendée par la Loi portant sur le règlement de l'administration publique (n◦5) B.E. 2545 (2002).

995. Dans ce dernier cas, le Bureau de gestion de la dette publique doit présenter l'acte au ministre des Finances, en passant par le secrétaire permanent du ministère (des Finances) qui est le chef du service des dépenses et dettes. Pour cette mission, le ministre des Finances peut aussi déléguer son autorité au sous-ministre (des Finances) ou au secrétaire permanent adjoint dudit ministère ou au directeur du Bureau de gestion de la dette publique. Voici les divers articles qui concernent les activités dont le ministère des Finances a la charge :

- l'article 7 sur les pouvoirs relatifs à l'emprunt ou à la garantie au nom du gouvernement thaïlandais,
- l'article 14 sur les pouvoirs liés à la restructuration de la dette publique,
- l'article 15 sur les pouvoirs relatifs à l'acquittement des dettes à la place des entreprises publiques ou des institutions financières,
- l'article 17 sur l'emprunt et la garantie contractés dans l'exercice écoulé et présentés au Parlement.

996. En cas de litige en faveur des affaires principales du ministère des Finances, s'agissant des activités (selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)) déjà approuvées par le ministre des Finances et par un des règlements ministériels, le Bureau de gestion de la dette publique a le droit de gérer la dette publique, conformément à ladite loi et aux règlements ministériels sur l'organisation interne du Bureau de gestion de la dette publique.

997. Le ministère des Finances, d'après les dispositions de l'article 8๓ de la Loi portant sur le règlement de l'administration publique B.E. 2534 (1991), amendée par la Loi portant sur le règlement de l'administration publique (n◦4) B.E. 2543 (2000), peut opérer - par lui-même- depuis que les dispositions desdits règlements B.E. 2543 (2008) prescrivent que le ministre des Finances est autorisé à agir comme suit :

- Selon l'article 2 des règlements ministériels sur la fixation des taux et des conditions relatifs à la perception des intérêts et des frais du ministère des Finances B.E. 2551 (2008), rendus par les dispositions des articles 5 et 26 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), il est prescrit que « le ministère des Finances est autorisé à percevoir des frais sur l'emprunt

des agences publiques, des agences publiques sous le contrôle du gouvernement, des administrations locales, des entreprises publiques ou des institutions financières gouvernementales, conformes aux taux prévus dans la liste annexée s'agissant des taux de frais sur l'emprunt dans les présents règlements ministériels, et qu'il peut percevoir des taux inférieurs à ceux prévus (dans ladite liste annexée) ou ne pas les percevoir... ». A cet égard, le Bureau de gestion de la dette publique a le droit de les percevoir, mais il est obligé de les présenter au ministre des Finances pour approbation en passant par le secrétaire permanent adjoint du ministère des Finances, en tant que chef du service des dépenses et dettes.

- Selon l'article 1 des règlements ministériels concernant la fixation des taux et des conditions liés à la perception des frais de la garantie du ministère des Finances B.E. 2551 (2008), rendus par les dispositions des articles 5 et 30 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), il est prescrit que « le ministère des Finances a le droit de percevoir les frais sur la garantie des entreprises publiques ou des institutions financières gouvernementales - conformes aux taux prévus dans la liste annexée. S'agissant des taux de frais sur la garantie, les présents règlements ministériels-, précisent qu'il peut percevoir des taux inférieur à ceux prévus (dans la liste annexée) ou ne pas les percevoir... ». Dans le premier cas, le Bureau de gestion de la dette publique a le droit de les percevoir, mais si les taux sont inférieurs à ceux prévus (dans la liste annexée) s'agissant toujours des taux de frais sur la garantie à percevoir ou non, selon les règlements ministériels, le ministre des Finances doit délivrer son approbation.

*

* *

998. En résumé, avant 2005, la Thaïlande disposait de plusieurs lois autorisant la contraction et la gestion de la dette publique. Toutefois, ces anciens cadres étaient devenus obsolètes à cause d'une gestion dispersée et inefficace. Certaines lois, telle la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire, ne prévoyaient aucune disposition permettant au gouvernement de gérer sa dette. La Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a donc été promulguée pour rassembler et amender les dispositions de plusieurs lois

concernant la contraction, la garantie, la restructuration et la gestion de la dette, afin de composer un unique système en matière de dette publique. Cette dernière a remplacé les anciens textes pour introduire à la fois de nouvelles mesures de contraction (comme l'autorisation de l'endettement en raison de l'investissement ou du développement économique et social du pays) et de gestion de la dette publique (avec la restructuration de la dette et l'instauration du bureau de gestion de la dette publique qui est devenu l'unique organisation centrale chargée d'une gestion systématique et plus efficace). En conséquence, cette loi est devenue la loi principale qui détermine à la fois un cadre juridique mieux adapté et plus efficace pour la contraction de la dette publique, des nouvelles mesures juridiques de gestion de la dette (comme la restructuration) ainsi que des mesures de droit privé et des mesures financières (comme les dérivatifs). Ce nouveau système, que nous allons prochainement étudier, a été mis en place afin de mieux gérer la dette publique thaïlandaise.

TITRE II

Les mesures permettant la gestion de la dette publique en Thaïlande

999. La gestion de la dette publique est devenue une préoccupation majeure pour la plupart des pays, même pour des pays développés comme les Etats-Unis ou La France. La croissance de l'endettement de la Thaïlande -à partir de l'année 1997- correspond à la période durant laquelle la Thaïlande a été confrontée à la crise économique. Cela a conduit des économistes à définir le cadre de la soutenabilité à long terme de la dette publique pour réduire les déficits du pays et utiliser des instruments financiers pour gérer ladite dette. Afin de donner une valeur juridique à ces mesures économiques et financières, certains pays ont créé une loi sur la gestion de la dette publique pour encadrer celle-ci et permettre au gouvernement de la gérer. Ainsi, la Thaïlande a promulgué la loi de 2005 (relative à la gestion de la dette publique) qui prévoit le cadre de l'endettement et de la gestion de ladite dette. Cette loi a donc introduit non seulement les outils juridiques, mais aussi les outils financiers, ainsi que l'utilisation de produits dérivatifs pour la couverture des risques dans le but de mieux gérer la dette publique du pays (Chapitre I).

1000 A l'heure actuelle, la situation de la dette publique thaïlandaise reste la même. Si la Thaïlande ne subit pas une crise économique aussi sévère que celle de 1997, elle n'échappe pas cependant à une situation déplaisante en matière de dette publique. Ce phénomène s'explique de par les limites de l'application de la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique, notamment le non-respect des disciplines financières par le gouvernement et le champ d'application étroit de cette loi. Ces dernières observations donnent à la loi de 2005 un caractère moins rigoureux et donc moins efficace pour gérer la dette publique. Il est alors nécessaire de chercher des solutions plus appropriées à la Thaïlande afin d'instaurer une gestion consolidée des dettes de l'Etat (Chapitre II).

Chapitre I

Les outils juridiques et financiers introduits par la Loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique

1001. Selon l'article 4 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), la gestion de la dette publique représente : « la dette contractée par l'emprunt, sa garantie, son remboursement, sa restructuration et d'autres opérations ». Comme nous avons déjà étudié le régime juridique de l'emprunt, la garantie et les remboursements, nous allons nous concentrer à présent sur le régime de gestion de la dette en abordant deux sujets essentiels : la restructuration de la dette (Section I), et la couverture du risque (Section II). Le premier correspond à une mesure juridique modernisée que le gouvernement peut utiliser comme outil principal pour gérer la dette publique. L'autre représente le caractère financier de la loi, c'est à dire les règlements autorisant le gouvernement à les utiliser comme mesure supplémentaire pour réduire les risques qui pourraient apparaître pendant la période d'endettement. Au final, ces deux opérations doivent permettre de gérer plus efficacement la dette publique.

Section I
La restructuration pour mieux gérer la dette publique

1002. La restructuration est l'un des moyens prévus par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) parmi les autres mesures de gestion de ladite dette.

La restructuration est primordiale, car elle permet de maintenir les coûts de l'emprunt sous le cadre du risque, en utilisant différents outils financiers à la faveur du marché monétaire.[351] Néanmoins, la restructuration de la dette publique doit être conforme à la loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique ainsi qu'aux autres législations concernées.

[351] Bureau des politiques fiscales sous le contrôle du ministère des Finances, (Juillet 2006), **Glossaire des termes économiques, financiers, et fiscaux pour le public**, consulté le 2 février 2013 sur http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0007762&categoryID=CAT0000151

1003. En effet, l'article 14 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) autorise le gouvernement à restructurer la dette publique. « Le ministère des Finances peut emprunter de l'argent à un nouveau créancier pour rembourser la dette existante ; la restructurer ; l'acquitter avant sa date d'échéance ; proroger ou raccourcir ses délais de paiement ; renouveler, racheter ou reprendre les instruments de la dette émis par le gouvernement ou encore exécuter d'autres activités bancaires permettant la restructuration prévue dans les règlements ministériels ».

1004. Quant à, l'article 15 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique, il prévoit également que « Au profit de la restructuration de la dette publique, le ministère des Finances peut acquitter une dette à la place de l'entreprise ou de l'institution financière publiques. Lorsque le présent ministère intervient, lesdites organisations restent responsables du montant de la dette acquittée, y compris des autres dépenses provenant d'une telle opération ».

1005. Ces dispositions font apparaître au moins 4 mesures liées à la restructuration de la dette publique, la plus importante étant l'emprunt à un nouveau créancier ou « *Refinance* » (§I). Les autres mesures sont : l'acquittement avant échéance**,** la prolongation ou le raccourcissement, le renouvellement ainsi que le rachat de la dette (§II).

§I. L'emprunt à un nouveau créancier comme instrument juridique primordial de la restructuration de la dette publique en Thaïlande

1006. L'emprunt à un nouveau créancier (*Refinance*) est utilisé pour éliminer la dette en cours, en faveur de la nouvelle dette qui sera acquittée avec l'argent emprunté à cette occasion. Ces deux dettes étant dissociées, les conditions initiales de l'emprunt seront changées car inappropriées. L'argent peut être emprunté soit à l'ancienne source d'emprunt soit à une nouvelle. La part de la dette déjà acquittée ne compte plus.[352]

[352] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, Octobre 2012, **Guide sur l'explication des termes juridiques correspondant à la gestion de la dette publique**, p.24.

1007. En principe, les articles 20 et 24 de la loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique prévoient le cadre juridique relatif à l'utilisation de l'emprunt à un nouveau créancier pour la restructuration de la dette publique. Ainsi l'article 20 déclare que « Le ministère des Finances est autorisé à emprunter de l'argent selon l'un des objectifs suivants :

(1) le remboursement du déficit budgétaire ou des dépenses supérieures aux recettes,
(2) le développement économique et social,
(3) la restructuration des modalités de la dette publique,
(4) l'autorisation d'emprunts provenant d'une autre agence,
(5) le développement d'un marché intérieur des instruments de la dette.

1008. En ce qui concerne l'emprunt en monnaies thaïlandaise ou étrangère (conformément aux dispositions des (2) et (5)), celles-ci peuvent être utilisées d'après les objectifs relatifs à l'emprunt ou l'approbation du Conseil des ministres, sans être versées au Trésor selon la Loi portant sur l'établissement du budget et la Loi portant sur les réserves de trésoreries. »

1009. L'article 24 prévoit que « Pour épargner, réduire le risque du taux de change, répartir les charges consacrées au remboursement, il est permis au ministère des Finances d'emprunter en faveur de la restructuration de la dette publique. Il peut ainsi exécuter les opérations suivantes :

(1) emprunter de l'argent pour acquitter la dette contractée qui ne doit pas dépasser les arrérages ;
(2) emprunter de l'argent afin de payer la dette garantie qui ne doit pas dépasser le montant consacré à la garantie.

Les emprunts prévus en (2) sont compris dans la limite des pourcentages mentionnés aux articles 21 ou 22 selon le cas.

1010. En ce qui concerne les emprunts prévus à l'alinéa (1), au cas où l'argent serait emprunté à un nouveau créancier pour une restructuration des emprunts en monnaie thaïlandaise, seule cette monnaie pourra être utilisée.

1011. Selon l'alinéa (1), si une période de remboursement de la dette est supérieure à 12 mois, il faut en informer le Conseil des ministres. »

L'article 24 prévoit que « Au cas où une somme importante serait nécessaire pour restructurer la dette publique, le ministère des Finances devra avoir emprunté -la totalité- de ladite somme, 12 mois minimum avant la date d'échéance du remboursement de la dette.

Les emprunts prévus à l'alinéa (1) doivent être versés au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et pour l'amélioration des marchés intérieurs des instruments de la dette. »

1012. En pratique, le Bureau de gestion de la dette publique applique les mesures ci-dessus quand la valeur flottante des taux d'intérêt est supérieure à celle des taux d'intérêts fixes dans le marché monétaire, et en cas de validité similaire ou de taux faibles des intérêts fixes.[353]

1013. Selon le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013, un refinancement représente : « le changement des conditions de l'emprunt, à l'aide d'un nouvel emprunt pour rembourser la dette existante ».[354] Conformément audit article, cet emprunt peut être fait en vue d'économiser, diminuer un risque relatif au taux de change ou partager les charges liées au remboursement de la dette. A cet égard, le ministère des Finances peut choisir l'une des deux solutions suivantes : l'emprunt établi pour acquitter la dette contractée par le ministère des Finances ou l'emprunt pour acquitter la dette garantie (par le ministère des Finances). Dans les deux cas, la somme empruntée ne devra pas dépasser le montant de la dette résiduelle ou le montant de la garantie. Si la dette existante est en monnaie thaïlandaise, le nouvel emprunt devra être établi dans la même monnaie. Dans le cas d'un nouvel emprunt dont le délai de remboursement de la dette serait supérieur à 12 mois, il faut en informer le Conseil des ministres, selon la loi.

[353] Ministère des Finances, 2010, **Lettre urgente de numéro กค 0905/15822 sur le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013**, Consulté le 25 janvier 2013 sur http://www.pdmo.go.th/upload/plan_pdf/plan_09012013110226.pdf, p. 6

[354] Ministère des Finances, 2010, **Lettre urgente de numéro กค 0905/18249 sur le plan de gestion de la dette publique pour l'exercice 2011,** Consulté le 25 janvier 2013, sur http://www.pdmo.go.th/upload/plan_pdf/plan_06092011164219.pdf, p. 5.

1014. Le nouvel emprunt, établi pour acquitter la dette existante, doit être opéré avant la date d'échéance ou à la date d'échéance, mais plus la maturité de l'emprunt est longue, plus le taux d'intérêt est élevé. En cas de préfinancement (*Pre-funding*), l'argent peut être emprunté dans un délai de 12 mois avant la date d'échéance. Cet argent sera alors déposé au Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette, et pour la gestion des investissements qui produisent des rapports. Les rapports de ces investissements seront versés au Bureau de gestion de la dette publique, en vue de payer les intérêts de préfinancement.[355]

1015. Dans le cas où la date d'échéance en bons du Trésor arriverait à son terme, si elle est conforme aux conditions prévues dans l'article 24, la restructuration (en bons du Trésor) peut être accomplie. Néanmoins, les moyens relatifs à la restructuration ne sont pas clairement fixés par une loi. C'est le ministère des Finances qui décide d'utiliser les moyens convenables en empruntant de l'argent à un nouveau créancier pour acquitter la dette existante ou en renouvelant les bonds du Trésor ou en émettant des obligations. Si la durée de remboursement est supérieure à 12 mois, un tel emprunt doit être signalé au Conseil des ministres.[356]

§II. Les autres mesures juridiques favorables à la restructuration de la dette publique

1016. Les autres mesures favorables à la restructuration de la dette publique prévues par la loi de 2005 portant sur la gestion de ladite dette sont : l'acquittement avant échéance (A)**,** la prolongation ou le raccourcissement (B), le renouvellement ainsi que le rachat (C). Les détails de chaque mesure sont développés ci-après :

A. L'acquittement de la dette avant échéance

[355] JUNGPANICH Onpreeya, 2012, **Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique, le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette, et le développement durable d'une obligation de référence,** Dépliant du Bureau de gestion de la dette publique de "surmonté…une décennie", p. 57.
[356] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, p. 40.

1017. L'acquittement de la dette avant échéance (*Pre-payment*) signifie que le paiement de la dette, correspondant au contrat de prêt, peut être effectué totalement ou partiellement avant son terme. L'argent, utilisé à cet effet, provient des différentes ressources fournies par le ministère des Finances telles que les budgets, les revenus des entreprises publiques, les réserves de trésoreries, l'argent hors budget, etc. Et s'il faut recourir à l'emprunt pour solder la dette[357], on s'adressera à un nouveau créancier.

1018. Dans le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013, il est mentionné que les revenus d'un organisme public -utilisés pour acquitter la dette avant son échéance- peuvent être attribués quand les capitaux servant à emprunter de la monnaie thaïlandaise sont inférieurs à ceux des swaps de devises (dans les mêmes valeurs).[358]

B. La prorogation et le raccourcissement de l'échéance

1019. Le rééchelonnement de dette (*Debt reschedule*) désigne le changement des conditions liées aux échéances de paiement total ou partiel, repoussées ou rallongées. Le raccourcissement d'échéance (*Shortening debt maturity)*, c'est le changement des conditions relatives au délai de paiement initial : délai raccourci en vue de réduire les coûts et les risques ultérieurs liés à la gestion du portefeuille de la dette.[359]

1020. Auparavant, les échéances de paiement de la dette pouvaient seulement être prorogées, conformément à l'ancien article 14. Après la nouvelle rédaction dudit article, la dette peut être restructurée par le Bureau de gestion de la dette publique par

1) des échanges d'obligations (*Bond switching*) : un investisseur est autorisé à changer une série d'obligations par une nouvelle série d'obligations de référence plus négociables, fixées par le gouvernement ;

[357] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, p. 26.
[358] Ministère des Finances, **Lettre urgente de numéro กค 0905/15822 sur le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013**, p. 6.
[359] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, p. 27.

2) des opérations de regroupement d'obligations (*Bond consolidation*) échangées à la fois pour diminuer les obligations moins négociables et augmenter la quantité des obligations de référence.[360]

C. Le renouvellement, le rachat et le remboursement des titres de créances émis par le gouvernement

1021. **Le renouvellement** *(Roll-over*) désigne le contrat de prêt renouvelé pour l'extension des échéances de paiement avec le consentement du prêteur (l'ancien créancier). Cette action est considérée comme une extension de paiement -sans avoir à emprunter de l'argent à un nouveau créancier. En conséquence, on ne peut appliquer l'article 24 pour un nouvel emprunt[361] ; par exemple, dans le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013, le ministère des Finances a planifié le renouvellement des contrats sur les 13 séries d'obligations remboursables d'un montant de 157.503,46 millions de bahts[362] (près de 4 milliards d'euros).

1022. **Le rachat** (*Buyback*) signifie que les titres de créances sont achetés par leur émetteur sur le marché « de gré à gré » (à l'amiable). L'objectif du rachat est de diminuer le nombre d'obligations d'un détenteur afin de déduire les charges financières liées aux intérêts. A défaut de conditions fixées à l'avance, les titres de créances peuvent être rachetés par leur émetteur, au marché de gré à gré, comme les autres investisseurs. Le prix de rachat dépend de la valeur en cours sur le marché des titres de créances. Le prix de vente peut être établi au dessus ou en dessous du cours, selon les facteurs suivants : le taux de rendement ciblé, la validité des titres de créances, y compris le taux des intérêts mentionné sur ces titres. Généralement, lorsque les titres de créances sont totalement rachetés, la dette s'éteint car l'émetteur d'origine est la seule personne qui a des droits et des devoirs sur ces titres. En cas de vente ou d'endossement des titres de créance pour une

[360] BOONYO Aknetat, TRONGRASMEETONG Chantira, ARTHARAMAS Atchara, et KIJSRIOPAK Pothirat, 2012, **Obligations amorties & Echanges d'obligations et gestion durable du Trésor**, Dépliant du Bureau de gestion de la dette publique de surmonté…une décennie, p. 53.
[361] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, p. 27.
[362] Ministère des Finances, **Lettre urgente de numéro กค 0905/15822 sur le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013**, p.5.

autre personne, l'émetteur est toujours responsable lorsqu'il s'agit de payer un créancier avec la somme d'argent représentée par les titres, selon l'article 353 du Code civil et commercial.[363]

1023. Concernant **le remboursement des titres de créances** (*Redeem*), la somme d'argent fixée (sur les titres), remboursée avant sa date de maturité, sera supérieure à la prime afin de payer les intérêts aux détenteurs. Grâce au remboursement à la date de maturité, la dette s'éteint, conformément à l'article 13. Par contre, en cas d'emprunt émis pour rembourser les titres de créances (selon l'article 14), cet acte est considéré comme une restructuration entraînant l'extinction de ladite dette, mais causant une nouvelle dette.[364]

1024. Nous pouvons constater que ces mesures juridiques prévues par l'article 14 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique permettent au gouvernement d'en utiliser pour restructurer la dette publique en adaptant la gestion de cette dette aux changements de situation des marchés,

Section II
Les instruments financiers de couverture du risque pour mieux gérer la dette publique

1025. Conformément à la Loi portant sur la gestion de la dette publique, en dehors des 4 mesures déjà évoquées, le ministre des Finances est autorisé à exécuter d'autres transactions financières, en s'appuyant sur des règlements ministériels concernant les autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette B.E. 2549 (2006). Il s'agit de l'utilisation de produits financiers dérivés (*Derivatives*) pour une gestion plus efficace de la dette publique. Nous allons étudier, tout d'abord, le caractère essentiel des produits financiers dérivés (§I) puis, l'utilisation des produits dérivés financiers pour mieux gérer la dette publique autorisée par la loi et les règlements concernés (§II).

[363] Fondation de l'institut de la recherche juridique et Fondation de l'institut de la recherche des politiques fiscales, p. 29.
[364] Ibid, p. 29.

§I. Le caractère essentiel des produits financiers dérivés

1026. Afin de bien comprendre comment le gouvernement utilise des produits dérivés financiers pour gérer la dette publique, il nous apparaît nécessaire de connaître, tout d'abord, la définition des produits financiers dérivés (A), leurs avantages (B) et leurs catégories (C).

A. La définition des produits financiers dérivés

1027. Un « produit financier dérivé » ou « instrument dérivé » est une promesse de contrat ou un contrat effectif dont la valeur repose sur celle de l'actif sous-jacent[365] (*Underlying*) ou de certains indices économiques.[366] Autrement dit, la valeur de l'instrument dérivé sera à la hausse ou à la baisse selon le type des actifs et le changement de leur valeur.[367] En outre, la durée de validité limitée et le taux de rendement élevé sont aussi des facteurs importants. Cela veut dire que la vente et l'achat de produits financiers dérivés nécessitent moins d'argent que l'investissement dans les actifs sous-jacents. Dans le premier cas, avec un faible investissement au niveau du capital, le taux des intérêts s'élève d'une façon plus ou moins positive[368]. En revanche, dans le cas d'un investissement concernant toujours les produits financiers dérivés, c'est le taux de déficit qui est élevé. On appelle cela : un « levier » (*Leverage*).[369] Signalons que les actifs sous-jacents se classent en deux catégories : les instruments dérivés sur produits de base comme les produits agricoles, l'or, l'argent, le cuivre… et les instruments dérivés sur un actif, un indice, un taux d'intérêt, un instrument de dette. Ces derniers sont appelés les « produits financiers dérivés » (*Financial Derivatives*).[370]

---

[365] Actif sous-jacent : actif sur lequel porte une option ou plus largement un produit dérivé. Il peut être financier ou physique.

[366] PITTAYAAHARIYAKUL Pipat, (1995). **Produit financier dérivé**, 1ère édition. Bangkok : maison d'édition de Thammasat, p.1.

[367] KHONGSAWATKIAT Kittiphun. (2008). **Gestion du risque financier et des connaissances fondamentales sur les instruments dérivés**. 1ère édition. Bangkok: Pearson Education Indochina Ltd. P.78.

[368] CAHIYASUT Rinjai. (2004). Marchés des produits dérivés en Thaïlande. Nouvelles mentions sur l'investissement. SUNGKAEW Jirat (Rédactrice en chef), **Avancement des marchés à termes en Thaïlande**. 1ère édition. Bangkok : maison d'édition de Veladee, p.31.

[369] Bourse de Thaïlande. (2006). **Connaissances fondamentales sur les produits financiers dérivés (1ère partie) : les instruments dérivés et les marchés des produits dérivés**. Consulté le 5 juillet 2013 sur http://www.chandra.ac.th/th/TSI/CD1/investor/investor_DR/IDR/derivertive01/derivative1.html

[370] CHAIYASUT Rinjai, *référencié (voir note 3),* p.32.

1028. La formule « instrument dérivé » (*derivative*) a été présentée par les Normes comptables internationales (*International Accounting Standards*) IAS 39.3 d'après les trois caractéristiques suivantes :

1) la valeur des instruments dérivés repose sur la valeur de changement des actifs sous-jacents comme un taux d'intérêt, les prix des produits de consommation ou un taux de change ;
2) la valeur de l'investissement dans les instruments dérivés (à partir de la date où les deux contreparties se promettent réciproquement d'effectuer un contrat) est plus ou moins élevée ou presque invalide à la date contractuelle, dans ce cas la valeur des actifs sous-jacents sera calculée ultérieurement lors de la résolution du contrat à la date de son échéance ;
3) la durée précise de la valeur de l'instrument dérivé.[371]

B. Les rôles et les avantages des produits financiers dérivés

1029. Les problèmes que rencontrent les investisseurs sont provoqués par des facteurs externes toujours en évolution tels que le taux de change, le taux des intérêts, les changements de prix des produits ou des actifs. En conséquence, les instruments dérivés deviennent un outil de gestion qui tend à réduire les risques financiers : les instruments dérivés peuvent utiliser divers titres simultanément. Cela permet de gérer aisément les risques financiers et d'acquérir des bénéfices acceptables. De plus, les dits instruments jouent un rôle dans le renforcement de l'efficacité des actifs sous-jacents. A cet égard, les prix fixés dans les marchés des instruments dérivés[372] reflètent l'estimation des prix des actifs sous-jacents.[373]

C. Les catégories de produits financiers dérivés[374]

[371] KITIRIANGLARP Mutita, **« Impôts sur les revenus : des instruments dérivés »** : une imposition et une élimination de double imposition » : (Mémoires en droit, Faculté de droit, Université Thammasat, 2011), p.21.
[372] Il y a deux types des marchés des instruments dérivés : les marchés organisés et les marchés de gré à gré (Over the counter : OTC).
[373] *Ibid*, pp. 7-8.
[374] *Ibid*, pp. 7-8.

1030. En considérant les caractéristiques des produits financiers dérivés, ceux-ci se répartissent en deux catégories : le contrat à terme (1) et l'option (2). Le premier est un engagement ferme d'acheter ou de vendre la quantité convenue d'un actif à un prix convenu et à une date future convenue. Leur valeur n'est pas fixée à la date contractuelle. Quant au deuxième, un acheteur (un porteur d'une option) doit d'abord payer le vendeur, ensuite il peut exercer son droit prescrit dans le contrat.

1. Le contrat à terme de gré à gré

1031. Dans un contrat à terme, les deux contreparties (l'acheteur et le vendeur) prennent l'engagement ferme d'acheter ou de vendre une quantité convenue d'un actif à un prix futur (*Forward, Future Price*) et à une date future convenus, date à laquelle ils doivent exécuter leurs engagements. Cette date représente : la date de règlement spécifiée (*Settlement Date*), la date de livraison (*Delivery Date*) ou la date d'échéance contractuelle (*Maturity Date*).

1032. Par conséquent, l'acheteur qui reçoit les produits s'engage à les payer tandis que le vendeur doit délivrer et percevoir les paiements convenus aux échéances fixées. Ces contrats se caractérisent selon trois catégories : le contrat à terme (a), le contrat futur (b) et le swap (c).

a. Le contrat à terme (*Forward Contract*)

1033. Un contrat à terme constitue l'engagement d'acheter ou de vendre un actif sous-jacent à un prix fixé et à une date future convenue, y compris d'autres conditions telles que le lieu de livraison... Ce contrat, n'ayant pas de formes ou de règlements spécifiques, est prévu spécialement pour un acheteur et un vendeur. Par ailleurs, les deux contreparties (l'acheteur et le vendeur) peuvent s'engager, selon les nécessités, à acheter ou vendre des actifs sous-jacents par eux-mêmes, au prix fixé convenu. Néanmoins, les paiements ne sont pas effectués tant que le contrat n'est pas en vigueur.

La position de l'acheteur qui s'engage à acheter des actifs sous-jacents à une date future et au prix convenu à l'avance est appelée la « position longue » (*Long Position*). Par contre, celle du vendeur s'appelle la « position courte » (*Short Position*).

1034. La caractéristique essentielle du contrat à terme est que les deux contreparties peuvent négocier le paiement d'une caution pour la réduction des risques financiers, à défaut de paiement d'une contrepartie. Ce défaut de paiement peut exister quand la vente et l'achat du contrat s'accomplissent dans un marché désorganisé et ne pas être révélé pour se protéger d'une intervention publique.

1035. A l'expiration du contrat, il y a deux sortes de paiements possibles : la livraison des actifs sous-jacents pour laquelle le vendeur du contrat doit effectuer des paiements à l'avance, au prix convenu à l'avance, et l'autre est représentée par des paiements en argent liquide pour la partie partielle, conformément aux engagements prescrits dans le contrat, à la date de livraison de tels actifs.

1036. Enfin, les contrats à termes se divisent en plusieurs catégories, selon les actifs sous-jacents : les contrats de vente à terme sur actifs, sur devises étrangères, sur taux d'intérêts, sur obligations, etc.

b. Le contrat futur (*Future Contract*)

1037. Le contrat futur ressemble au contrat à terme. En effet, c'est un contrat établi par deux contreparties qui s'engagent à acheter ou à vendre des actifs sous-jacents à une date future et au prix fixé dès l'engagement. A la date d'échéance du contrat, conformément aux engagements prescrits, le vendeur du contrat futur doit céder la quantité d'actifs sous-jacents à l'acheteur qui doit régler lesdits actifs. Cependant, le contrat à terme est exécuté dans les marchés non organisés tandis que le contrat futur l'est dans les marchés organisés. En outre, les conditions et les caractéristiques du contrat futur sont standardisées : ses clauses ainsi que certains détails sont clairement prescrits comme les catégories et les qualités inférieures des actifs sous-jacents, l'importance du contrat (la quantité des actifs sous-jacents qui doit être livrée), la date, l'heure et le lieu de livraison y compris la méthode de règlement.

1038. Autre caractéristique spéciale du contrat futur (qui diffère du contrat à terme) : les contreparties disposent d'une seule information sur les bénéfices ou les déficits à la date de livraison alors qu'un investisseur ayant une position ouverte dans ledit contrat peut avoir des informations, journalières, jusqu'à ce que sa position ne soit plus valable.

La chambre de compensation (*Clearing House*) est chargée d'ajuster les prix du contrat futur tous les jours ouvrables et de calculer les bénéfices ou les déficits grâce à cet ajustement de la position. Puis, en cas de bénéfices, de l'argent sera versé au compte de garantie de l'investisseur et en revanche son compte sera débité en cas de déficits. Cela constitue la clôture de la position et l'ouverture de celle à la date suivante. Par ailleurs, la chambre de compensation joue un rôle important entre les contreparties après la vente ou l'achat. Autrement dit, la chambre de compensation représente le vendeur pour l'acheteur et devient l'acheteur pour le vendeur afin de donner confiance aux deux parties qui devront respecter les contrats futurs, sans en éluder leurs crédits.[375] Au cas où l'acheteur ou le vendeur voudraient annuler le contrat futur -avant la date d'échéance- en le vendant ou en l'achetant, cet acte peut être effectué dans la chambre de compensation.[376]

c. Le contrat de swap (*Swap Contract*)

1039. Le contrat de swap est un engagement prévu pour échanger ultérieurement un flux financier entre les deux contreparties. La date d'échange ainsi que la méthode de calcul du flux y sont fixées. Ce contrat peut s'appliquer à tous les actifs financiers : taux d'intérêt, taux de change, prix d'actions ordinaires ou prix des produits de consommation. Il (le contrat de swap) est considéré comme une série de contrats à termes[377] dont l'échange du flux financier s'effectue par acomptes provisionnels jusqu'à la date d'expiration du contrat.

1040. La valeur du contrat de swap est nulle à la date contractuelle. Ses conditions seront déterminées à ladite date sans que les contreparties en effectuent le règlement. S'agissant d'un swap de devises dans lequel les parties échangeront le flux fixé à la date contractuelle, la valeur du montant de l'échange sera identique même si les paiements sont pratiqués en monnaies étrangères. A la date d'échéance du paiement, celui-ci sera négocié, entre les deux contreparties, à l'aide du système net. Ainsi, quand une partie doit payer plus que l'autre, elle seule en est responsable. Cette méthode est différente de celle qui

[375] PITTAYAAHARIYAKUL Pipat, *op.sit,* p.16.

[376]SRIMUANG Supranee, **« Instruments financiers dérivés : l'analyse à l'aide du droit commercial international »**, (Mémoires en droit, Faculté de droit, Université Thammasat, 2005), pp.8-9.

[377] On remarque que selon cette explication, un contrat de swap est dans la même catégorie que le contrat à terme. En effet, chaque contrat constitue un outil financier favorable à la gestion des risques financiers dans des situations différentes (voir LIMAKUNAVUT Tunyakamol *op.sit.*, pp. 12-13.

concerne l'échange de monnaies étrangères où le paiement est effectué -réciproquement- par les deux contreparties en diverses monnaies.

1041. Les contrats de swaps bien connus dans les marchés financiers se divisent en trois catégories : le swap de taux d'intérêt (*Interest Rate Swap*), le swap de devises (*Currency Swap*) et le contrat d' « *equity swap*[378] ». Concernant la gestion de la dette publique, on utilise les deux contrats suivants :

- **le swap de taux d'intérêt** qui est un contrat dans lequel les deux contreparties s'engagent mutuellement à se verser des intérêts calculés sur un montant notionnel, pendant une durée déterminée, suivant une fréquence et une base de calcul calendaire. Selon les engagements, une partie doit payer des intérêts fixes aux dates déterminées pendant toute la durée du contrat. Elle est appelée le « payeur du taux fixe » (*fixed rate payer*). Quant à l'autre partie, elle doit payer des intérêts aux indices variables. Elle s'appelle le « receveur de taux variables » (*floating rate payer*). Les taux d'intérêts référenciés dans le contrat de swap sont ceux des instruments financiers du marché tels que le taux d'instrument financiernégociable, celui d'un prêt à court terme, celui d'un titre d'emprunt à court terme, celui d'une acceptation bancaire, celui d'un certificat de dépôt, celui des banques américaines, celui d'un client fidèle à une banque, etc.[379]

- **le swap sur devises** qui est un accord conclu entre deux contreparties s'échangeant un montant de devises étrangères, à un taux de change déterminé fixé à la date contractuelle ou s'engageant mutuellement à effectuer régulièrement des paiements correspondant aux intérêts et à se rendre le montant échangé à une échéance déterminée afin de recevoir la même monnaie au taux fixé à la date contractuelle ou à d'autres taux de change comme prévu. En cas d'augmentation des intérêts, les deux contreparties doivent se la partager jusqu'à la date d'échéance du contrat.[380] Le montant des capitaux, les intérêts payés et reçus par rapport aux monnaies, la durée, le calcul en fonction des devises, les détails sur l'échange y compris la mise en place des mesures en cas de non-respect de l'accord, tout ceci est déterminé dans le contrat.[381] Le taux de change étant fixé pour toute la durée de validité du contrat, même si ce taux diffère dans les marchés financiers après

[378] L' « equity swap » : il est indexée sur le rendement d'une action, d'un panier d'actions ou d'un indice boursier.
[379] PITTAYAAHARIYAKUL Pipat, *op.sit.,* p.74.
[380] VICHYANOND Pakorn. (1994). **Nouveaux outils financiers et leur impact sur les politiques économiques**, (2ème édition). Bangkok : Institut de recherches pour le développement de la Thaïlande. Référencié dans LIMAKUNAWUT Tanyakamol *op.sit,* p.10.
[381] PITTAYAAHARIYAKUL Pipat, *op.sit,* p.88.

conclusion du contrat, cela ne concerne en rien les deux contreparties. Le swap sur devises leur permet de gérer aisément la fluctuation du taux de change ainsi que le risque financier. Généralement, les devises que les deux contreparties s'échangent -conformément au contrat de prêt- dépendent de la charge des intérêts. Lorsque les devises sont échangées, leurs intérêts doivent aussi être échangés. Néanmoins, le taux de swap sur devises ne doit pas égaler le taux d'intérêts que les deux contreparties doivent payer à leurs prêteurs. Trois étapes doivent être respectées concernant le swap sur devises :

1) les deux contreparties s'échangent mutuellement le même montant des différentes devises ;
2) elles se paient réciproquement les intérêts selon la durée fixée dans le contrat ;
3) à la date d'échéance du contrat, elles se rendent les devises échangées par rapport au taux de change initial.[382]

2. L'option

1042. Une option est un produit financier dérivé ou « contrat dérivé » qui constitue un instrument financier offrant à son porteur le droit et non l'obligation d'acheter ou de vendre des actifs sous-jacents (*Underlying Assets*) à un prix prédéterminé ou à un prix d'exercice, au moment de la transaction à une date fixée ou avant ladite date ou à une date future ou à une date d'expiration.

1043. Les contrats d'option représentent un contrat d'achat et un contrat de vente dans les marchés organisés et non organisés. Ils se répartissent en deux catégories : une option d'achat (*Call Option*) offrant le droit à son porteur d'acheter les actifs sous-jacents et une option de vente (*Put Option*) donnant à son porteur le droit de les vendre. Pour n'importe quelle option, le porteur a le droit d'acheter ou de vendre selon ses avantages. L'exercice dudit droit ne doit pas dépasser la date fixée. Lorsqu'une partie veut exercer son droit, l'autre doit acheter ou vendre tels actifs sous-jacents, selon la quantité et le prix prédéterminés. A l'achat et à la vente du contrat d'option, le vendeur doit recevoir une partie de l'argent donné par son acheteur. Cela est appelé la « prime d'option » (*Option*

[382] LIMAKUNAWUT Tanyakamol, **« Swap sur devises dans les marchés de gré à gré en Thaïlande »**, ((Mémoire en droit, Faculté de droit, Université Thammasat, 2007), pp.11-12.

Premium) constituée de l'argent versé au vendeur de l'option et qui peut assumer les risques financiers quand l'acheteur exerce son droit.

1044. L'option est un instrument financier dont la validité est limitée à court terme. Sa résiliation est causée par l'exercice du droit[383] et la date d'échéance du contrat. Dans ce cas, l'option est considérée comme un « gaspillage des actifs sous-jacents » (*Wasting Assets*).[384] Si le porteur de l'option n'exerce pas son droit jusqu'à la date de maturité, il peut la laisser expirer. S'il vend l'option, il n'en est plus responsable, mais il profitera pleinement de ses avantages.[385]

1045. Rappelons qu'il existe deux formes d'options : le contrat ou l'instrument financier. Cet instrument est acheté et vendu, via un courtier (*Broker*), dans les marchés organisés. Il faut une assurance est prévue au cas où le vendeur ne respecterait pas les clauses du contrat, ce qui pourrait engendrer des risques financiers. A cet égard, la Chambre de compensation (*Clearing house*) devient la contrepartie de l'acheteur de l'option (comme pour un contrat futur) tandis que l'option constitue le contrat basé sur les engagements des deux contreparties.

1046. Les contrats d'options peuvent être : un stock d'options (*Stock Option*), une option sur indice boursier (*Stock Index Option*), une option sur taux d'intérêt (*Interest-Rate Option*), une option sur devises (*Currency Option*) et une option pour l'avenir (*Future Option*), etc.

1047. Pour l'option sur le taux d'intérêt, les instruments de dettes sont ses actifs sous-jacents tels une obligation, un billet de trésorerie ou un contrat futur.[386] Quant à l'option sur devises, ce sont les monnaies étrangères qui sont ses actifs sous-jacents. Pour la détermination du prix de l'option, il faut utiliser le taux de change d'une monnaie étrangère référenciée. Le porteur de l'option d'achat exercera son droit dans le cas où la

[383] L'exercice du droit repose sur les types d'options. Cela veut dire qu'un porteur d'une option américaine peut exercer son droit n'importe quand jusqu'à la date de son expiration tandis que le porteur d'une option européenne ne peut l'exercer qu'à la date d'échéance. En outre, le porteur d'une pseudo option américaine peut l'exercer périodiquement jusqu'à la date d'expiration. Voir SRISOPITSAWAD Priyada. **Mécanisme de fonctionnement des marchés futurs.** SUNGKAEW Jirat (Rédactrice en chef) *op.sit.,* p.16.
[384] PITTAYAAHARIYAKUL Pipat, *op.sit.,* p.43.
[385] KHONGSAWATKIAT Kittiphun, *op.sit.,* p.150.

[386] SRISOPITSAWAD Priyada, *op.sit.,* p.19.

valeur de la monnaie étrangère deviendrait plus solide. En revanche, celui de l'option de vente l'exercera en cas de faiblesse de la valeur de la monnaie étrangère.[387]

§II. L'utilisation des produits dérivés financiers pour mieux gérer la dette publique comme prévu par la loi et les règlements concernés

1048. Selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et ses amendements, le ministère des Finances est autorisé à restructurer la dette publique en empruntant de l'argent aux nouveaux prêteurs afin de rembourser la dette existante, la refinancer ou l'acquitter avant la date d'échéance, racheter ou reprendre les instruments de ladite dette. En outre, l'Exécutif est aussi autorisé à accomplir d'autres transactions financières en rendant les règlements ministériels (portant sur les autres transactions financières) favorables à la restructuration de la dette B.E. 2549 (2006) grâce à

(1) un contrat d'échange des taux d'intérêt (s*wap*) ;
(2) un contrat de change à terme (*foreign exchange forward contract*) ;
(3) un accord de taux futur (*forward rate agreement*) ;
(4) un contrat de change ou d'intérêt à terme dans un marché à terme (*futures contract*) ; une option sur un taux d'intérêt (*interest rate option*) ;
(5) une option sur des devises (*currency option*).

1049. Afin de mieux comprendre les textes permettant l'utilisation de produits financiers dérivés comme instruments supplémentaires pour gérer la dette publique, nous allons étudier tout d'abord, l'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque des taux d'intérêt (A). Ensuite, nous étudierons l'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque concernant le taux d'échange (B).

A. L'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque des taux d'intérêt prévue par les textes relatifs à la gestion de la dette publique

1050. Les instruments financiers dérivés de couverture du risque concernant les taux d'intérêt autorisés par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique et les règlements ministériels de 2006 portant sur les autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette sont : les contrats d'échange des taux d'intérêt ou « swaps »

[387] *Ibid*, p.19.

(1), le contrat de change à terme ou « FRA » (2), le contrat de change à terme ou le contrat à terme sur taux d'intérêts dans le marché à terme (3), les options sur taux d'intérêt (4).

1. Les contrats d'échange des taux d'intérêt ou « swaps »

1051. En vertu de l'article 14 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique, les swaps sont utilisés pour la gestion des risques de la dette, c'est-à-dire pour réduire les risques liés au taux de change ou au taux des intérêts variables. Ils sont comme des contrats secondaires, utilisés pour gérer les risques causés par les contrats principaux ou comme des swaps dont la signification est différente de la nouvelle conversion de la dette mentionnée au Code civil et commercial. En effet, ladite conversion résilie les contrats principaux de la source d'emprunt pour de nouveaux contrats, signés par le prêteur et un débiteur différent.[388]

1052. Pratiquement, ces deux types de swaps sont mis en œuvre par le Bureau de gestion de la dette publique comme suit :

- L'un est le swap des devises (*Cross Currency Swap : CCS*) ; par exemple, la conversion de Yen japonais contre des Baht thaïlandais, comme moyen de gestion du risque relatif à la fluctuation du taux de change.
- L'autre est le swap du taux d'intérêt (*Interest Rate Swap : IRS*) ; par exemple, l'échange du taux d'intérêt fixe pour le taux d'intérêt flottant (*Floating Rate*). C'est une conversion de la dette à court terme (1-2 ans) pour des économies de coûts. Cette action se déroule lorsque le taux d'intérêt fixe est supérieur au taux d'intérêt flottant dans les marchés de swaps. A l'inverse, le taux d'intérêt flottant est changé en taux d'intérêt fixe au cas où le taux d'intérêt fixe à long terme faiblirait sur les marchés.

1053. En ce qui concerne les significations des swaps de devises et des swaps de taux d'intérêt, l'ordonnance de numéro ๑.๑๑๔/๒๕๔๕ du Service des impôts[389] sur les dépenses correspondant à ces deux catégories de swaps précise que « un contrat d'échange

[388] *Ibid*, p. 25.

[389] Service des impôts, 2002, **Ordonnance de numéro ๑.๑๑๔/๒๕๔๕ du Service des impôts sur les dépenses correspondant aux swaps de taux d'intérêt et aux swaps de devises**, Consultée le 9 février 2013 sur http://www.tax.ago.go.th/documents/REVENUE/8130.0.html.

de devises étrangères » est un type de contrat financier dans lequel deux contreparties s'engagent à se verser mutuellement des flux financiers calculés sur un montant notionnel, pendant une durée déterminée, pour se protéger contre le risque causé par la variation du taux de change. Par exemple, cela signifie qu'une des contreparties admet de payer en devises thaïlandaises et de recevoir des devises *Partie* américaines. A l'inverse, l'autre contrepartie reçoit donc de la monnaie thaïlandaise et paye en monnaie américaine. A la date contractuelle, les deux contreparties s'engagent à échanger des capitaux de même valeur, en calculant d'après le taux de change en cours. A défaut d'échange de capitaux entre les deux contreparties, ces dernières peuvent vendre la devise étrangère à une institution financière sur un marché de changes. Pour « le contrat sur les échanges de taux d'intérêt », ladite ordonnance explique qu'il constitue un type de contrat financier dans lequel chaque contrepartie s'engage à payer ses intérêts, dans une durée déterminée, afin de se protéger contre le risque causé par la variation du taux d'intérêt. A cet égard, le montant des intérêts qui doit être versé dépend des capitaux mentionnés dans le contrat. Cela veut dire que les swaps ne concernent que les intérêts, pas les capitaux. Les contreparties engagées dans les swaps de taux d'intérêt ne doivent pas exécuter mutuellement un contrat de prêt, mais elles s'engagent à rembourser les intérêts, conformément aux délais fixés ainsi qu'aux conditions mentionnées dans le contrat de swaps.

2. Le contrat de change à terme ou « FRA »

1054. Le contrat d'change à terme ou FRA est conforme aux règlements ministériels concernant l'exécution des autres transactions financières. Le FRA[390] est un « *contrat forward* », *négocié* « *de gré à gré* », entre deux contreparties. Celles-ci doivent donc consentir au paiement d'un montant, correspondant au différentiel des intérêts qui pourront -ultérieurement- être plus ou moins élevés que le taux des intérêts mentionné dans le contrat, en faveur du calcul des capitaux fixés. Si le taux de référence, à la date de règlement, est supérieur au taux garanti, une contrepartie (le vendeur du FRA) verse à l'acheteur un montant correspondant au différentiel des intérêts. En cas de baisse des intérêts,[391] l'autre contrepartie (l'acheteur du FRA) verse au vendeur un montant

[390] FRA : Produit dérivé utilisé sur le marché monétaire.

[391] Section de la recherche et du développement, Centre d'achat-vente des obligations, **Petites connaissances : contrat à terme sur taux d'intérêt (FRA)**, consulté le 1 février 2013 sur http://www.thaibma.or.th/bond_tutor/pdf/Forward Rate Agreement (FRA).pdf.

correspondant au différentiel des intérêts. Ainsi, quand on a besoin de protéger le risque lié à la hausse des intérêts, ladite mesure s'applique pour l'achat ; mais si on veut se protéger contre le risque relatif à la baisse du taux des intérêts, cette mesure est appliquée pour la vente.

3. Le contrat de change à terme ou le contrat à terme sur taux d'intérêts dans le marché à terme

1055. Le contrat de change à terme ou le contrat à terme sur taux d'intérêts dans le marché à terme est conformé aux règlements ministériels concernant l'exécution des autres transactions financières. Généralement, un contrat à terme (*Futures contract*) est un contrat établi entre deux contreparties (un acheteur et un vendeur) qui se sont accordées pour acheter ou vendre un produit dérivé ou actif sous-jacent[392] et son transfert, à un prix ultérieur convenu[393] à l'avance.

1056. Le contrat de change à terme ou le contrat à terme dans le marché à terme représente alors l'engagement réciproque entre deux parties, permettant d'acheter ou de vendre un montant spécifique de devises ou d'intérêts à un taux prédéterminé. La valeur de la devise du pays doit être déterminée par rapport à la devise étrangère sous-jacente ; cependant, elle peut être modifiée ainsi que la date de livraison (qui peut être reportée) et l'application des autres conditions standardisées du contrat à terme.

1057. Les différences entre le contrat à terme ("*Futures contract*") et le contrat à terme de gré à gré ("Forward contract")[394] :

(1) Le contrat à terme est un contrat standardisé, négocié sur un marché organisé (*Organized exchanges*) alors que le contrat à terme de gré à gré est émis sur les

---

[392] un actif sous-jacent : actif sur lequel porte une option ou plus largement un produit dérivé. Il peut être financier (actions, obligations, bons du Trésor, contrats à terme, devises, indices boursiers...) ou physique (matières premières agricoles ou minérales...).

[393] **Institut thaïlandais des valeurs mobilières, Approfondir le sens du contrat à terme**, consulté le 2 février 2013 sur http://www.tsi-thailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=196.

[394] **SUWANNAPORN Chotechai, Instruments dérivés : opportunités et menaces (2), consulté le 25 janvier 2013 sur**
http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002819&categoryID=CAT0000146.

marchés dérivés de gré à gré (*Over-the-counter : OTC*). Sur tous les marchés organisés dans le monde, le contrat à terme est l'engagement ferme d'acheter ou de vendre une quantité déterminée de produits standardisés à des échéances fixées, d'en effectuer la livraison à la date et au lieu convenus dans le processus.

(2) Pour le contrat à terme de gré à gré, les gains et pertes peuvent être calculés à la dernière date contractuelle, choisie d'un commun accord, pour payer et livrer les produits. Par contre, en ce qui concerne le contrat à terme, la reconnaissance des gains et pertes est quotidiennement prise en compte, depuis la première date de vente sur les marchés jusqu'à la date de maturité. Autrement dit, le contrat à terme est revu, jour après jour, jusqu'à la date de maturité du contrat.

(3) S'agissant du risque relatif au contrat à terme de gré à gré, les contreparties devront obligatoirement trouver un accord, dans le cas où une contrepartie ne respecterait pas le contrat ou n'effectuerait pas le paiement. En cas de vente ou d'achat du contrat à terme, c'est la chambre de compensation qui garantira le paiement et la livraison si une contrepartie ne respecte pas le contrat.

(4) En conclusion :

- Les contrats à terme, premiers par leur volume, représentent une amélioration car, en cas de succès, ils favorisent la liquidité du marché, facteur essentiel de l'utilité économique de ces contrats.
- Le contrat à terme de gré à gré représente, aujourd'hui, l'ancêtre du contrat à terme ; en effet, il entraîne un risque plus présent de liquidité, car c'est uniquement à l'échéance que l'on constate la défaillance ou non de la contrepartie.

4. Les options sur taux d'intérêt

1058. Les options sur taux d'intérêt sont conformes aux règlements ministériels concernant l'exécution des autres transactions financières. Généralement, une option est un contrat par lequel son titulaire acquiert le droit d'acheter ou de vendre l'actif sous-jacent -à son émetteur- selon les conditions fixées : le type ou la qualité des actifs, leur montant, la quantité convenue, la date d'expiration de l'option ainsi que la période déterminée. L'option d'achat (*Call Options*) est un contrat donnant -à son acquéreur- le droit d'acheter l'actif sous-jacent. Quant à l'option de vente (*Put Options*), c'est un contrat donnant -à son

détenteur- le droit de vendre l'actif sous-jacent. Les produits qui peuvent être achetés ou vendus sont : des actions ordinaires, des titres boursiers, des obligations gouvernementales, des monnaies étrangères ou des matières premières telles que le maïs, l'or, etc. L'acheteur peut exercer ou pas son droit d'acheter ou de vendre ces options, mais le vendeur est obligé de respecter les conditions mentionnées dans l'option lors de l'achat. En revanche, si ce droit n'est pas exercé par l'acheteur jusqu'à l'expiration de l'option, le vendeur gagne le montant de ladite option.[395] En ce qui concerne l'option sur taux d'intérêt (*Interest Rate Options*), c'est un contrat par lequel le titre de créance constitue l'actif sous-jacent parce que son prix est conforme au taux d'intérêt systématiquement référencié.[396]

B. L'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque des taux d'échange prévue par les textes concernant la gestion de la dette publique

1059. Des instruments financiers dérivés de couverture de risques taux d'échange autorisés par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique et les règlements ministériels de 2006 portant sur les autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette sont Le contrat de change à terme (1) et les options sur devises (2).

1. Le contrat de change à terme

1060. Le contrat de change à terme est conformé aux règlements ministériels concernant l'exécution des autres transactions financières. Le contrat de change à terme ou « *Forward* » constitue un outil essentiel utilisé pour que les personnes concernées puissent se protéger contre les risques. Il s'agit d'un contrat pour acheter ou vendre une quantité précise de monnaies étrangères à un prix convenu, en fixant les taux de change pour l'avenir, appelés « les taux de change à terme ». Cette transaction sera payée et livrée à une date spécifique, prévue dans le contrat. Normalement, la durée de validité de vente ou d'achat est d'un mois, deux mois, trois mois, six mois ou douze mois.

[395] Bureau des politiques fiscales, ministère des Finances, Juillet 2006, **Glossaire des termes économiques, financiers, et fiscaux pour le public**, consulté le 2 février 2013 sur http://www.fpo.go.th/s-I/Source/word/Word.php?Language=Thai&BeginRec=1318&NumRecShow=8&sort=6&search.
[396] Ibid.

1061. Le change à terme est opéré par le calcul des taux de vente et d'achat des devises ou des taux au comptant, et converti par le différentiel du taux d'intérêt entre les deux devises. Si ce différentiel est positif, cela s'appelle la prime ; s'il devient négatif, il est appelé déduction. En cas de prime additionnée, le taux de change à terme est supérieur au taux de change au comptant. Par contre, en cas de déduction, le taux de change à terme est inférieur au taux de change au comptant.[397]

1062. En ce qui concerne le plan de gestion de la dette publique pour l'exercice 2013, dans le but d'éviter le risque relatif aux variations du taux de change, un contrat de change à terme sera contracté lorsque la validité du contrat de prêt sera en moyenne de 1-2 ans.[398]

2. Les options sur devises

1063. Les options sur devises sont conformes aux règlements ministériels concernant l'exécution des autres transactions financières. L'option sur devises (*Currency Option*) est une option semblable à l'option sur taux d'intérêts, car elle donne le droit (mais non l'obligation) d'acheter ou de vendre des devises étrangères à un taux déterminé. Cela veut dire qu'en raison des avantages, l'acheteur peut acheter ou vendre. Les options sur devises se caractérisent selon les deux types suivants[399] :

(1) l'une est l'option d'achat de devises (*Currency Call Option*) avec laquelle son acheteur acquiert le droit -et non l'obligation- d'acheter un certain nombre de devises, à un prix fixé dès l'origine jusqu'à une certaine échéance ;

[397] Banque Export-Import de la Thaïlande (1998), **Comment le change à terme protège-t-il du risque ?** Consulté le 25 janvier 2013 sur http://www.ismed.or.th/SME/src/bin/controller.php?view=knowledgeInsite.KnowledgesDetail&sid=30&id=1410&left=14&right=15&level=3&lv1=3. http://www.ismed.or.th/SME/src/bin/controller.php?view=knowledgeInsite.KnowledgesDetail&sid=30&id=1410&left=14&right=15&level=3&lv1=3.)

[398] Ministère des Finances, **Lettre urgente de numéro กค 0905/15822 sur le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013**, p.6.

[399] TAMAJAI Anusorn, **Situation liée à la monnaie thaïlandaise au sein des flux de trésoreries**, Les affaires de Bangkok, le 27 janvier 2006.

(2) l'autre est l'option de vente de devises (*Currency Put Option*) avec laquelle son acheteur acquiert le droit -et non l'obligation- de vendre un certain nombre de devises. Comme dans le cas d'une option d'achat, cours et échéances sont fixés préalablement.

*

* *

1064. En examinant la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique et ses règlements ministériels relatifs à l'exécution des autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette publique B.E. 2549 (2006), on s'aperçoit que le ministère des Finances est autorisé à restructurer la dette publique en utilisant à la fois tous les types de mesures juridiques (la prolongation ou le raccourcissement de l'emprunt, son renouvellement) et tous les produits financiers dérivés mentionnés ci-dessus : le swap s'agissant du refinancement de la dette, le contrat à terme pour le contrat de change à terme ainsi que l'accord sur le taux futur, le contrat de change ou d'intérêt à terme dans le marché à terme qui constitue le contrat futur, l'option sur le taux d'intérêt et celle sur les divises considérées comme un contrat d'option. Ainsi, le ministère des Finances peut restructurer la dette publique dans les marchés organisés ou entre les contreparties -sans publication. Par ailleurs, il peut établir un contrat lui offrant la possibilité de garder, acheter ou vendre les monnaies et les taux d'intérêts.

1065. La présente loi ne détermine que les moyens ou les catégories des transactions financières. Quant à l'évaluation des situations économiques et des transactions financières, c'est le Bureau de gestion de la dette publique qui s'en charge, à la faveur du consentement du ministre des Finances. En outre, la mise en place de telle ou telle mesure doit être conforme à la situation financière du moment.[400] On voit bien ici l'influence de la nouvelle gestion thaïlandaise en matière de Finances Publiques. La dette publique est mieux gérée grâce à la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique. Toutefois, après plusieurs années d'application de cette loi, elle se heurte, aujourd'hui, à certaines limitations.

[400] Entrevue avec M. ROJANAVANICH Suwit, directeur adjoint du Bureau de gestion de la dette publique, le 10 mai 2013 au Bureau de la politique fiscale.

Chapitre II

La nécessité d'instaurer une gestion consolidée des dettes de l'Etat

1066. Après avoir étudié dans sa globalité le système de gestion thaïlandais de la dette publique, représenté à la fois par l'engagement de la dette publique et sa gestion proprement dite[401] -introduite par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique-, nous allons analyser, dans ce chapitre, les difficultés inhérentes à la gestion de ladite dette, qui sont la conséquence des limites de l'application de la Constitution et de la diversité des lois concernant la gestion de la dette publique (Section I), puis nous présenterons les solutions envisagées afin de mettre en place une gestion consolidée de cette dernière (Section II).

Section I

Les limites concernant l'application des mesures juridiques de la gestion de la dette publique en Thaïlande

1067. Des problèmes légaux en rapport avec la gestion de la dette publique existent dans son principe et sa pratique, et affectent en général le système de gestion de ladite dette. Ces difficultés sont réparties en deux catégories : celles qui relèvent des disciplines financières prévues par la Constitution (§I) et celles qui sont inhérentes à l'application de la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique (§II).

§I. Les difficultés au niveau de l'application des disciplines financières selon la Constitution

1068. Dans les procédures financière et budgétaire, la Constitution de la Thaïlande fait apparaître quatre groupes de lois : la loi sur les dépenses budgétaires, la loi sur les procédures budgétaires, la loi sur le transfert budgétaire et la loi sur la réserve budgétaire. Ces quatre catégories (de lois) peuvent se regrouper selon deux caractéristiques : 1) la loi sur les dépenses annuelles et la loi sur le transfert budgétaire, que le gouvernement propose -chaque année budgétaire- à l'Assemblée nationale ; 2) la loi sur la procédure budgétaire et la loi sur la réserve budgétaire, qui sont actuellement représentées par la Loi relative à la

[401] L'expression « gestion de la dette publique » dans la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique est définie comme l'action de l'endettement et celle de la gestion de la dette publique faite par l'Etat.

procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) et la Loi portant sur la réserve budgétaire B.E. 2491 (1948).

1069. De plus, l'article 167 de la Constitution de 2007 mentionne la promulgation d'une nouvelle loi : la Loi relative à la discipline financière et fiscale de l'Etat. Son objectif est d'établir une discipline financière, c'est-à-dire « des règles pour gagner et dépenser de l'argent selon les principes de stabilité, de développement durable et d'équité sociale ». En outre, la Constitution précise que cette loi contient les règles sur

- la planification financière à moyen terme,
- les revenus,
- les prévisions budgétaires,
- la gestion des actifs financiers,
- la comptabilité,
- les fonds publics,
- les dettes ou procédures concernant les biens nationaux ou les charges financières de l'Etat,
- la gestion des fonds d'urgence,
- les autres opérations concernées.

1070. La Constitution indique que cette loi représente la loi fondamentale dont l'objectif est de gérer le système financier du gouvernement, notamment la contraction, la gestion de la dette, et les moyens envisagés. Quant à la Loi relative à la procédure budgétaire ou la Loi portant sur les réserves de Trésorerie, celles-ci concernent tous les niveaux administratifs et remplacent des lois promulguées il y a longtemps, et qui ne cadrent plus avec la situation actuelle. Donc, si la Loi relative à la discipline financière et fiscale de l'Etat entrait en vigueur, la gestion financière du gouvernement serait plus efficace selon l'objectif déterminé par la Constitution. Le texte de cette loi devait être parachevé par le premier gouvernement, élu après la nouvelle Constitution, c'est à dire deux ans après le jour de la déclaration de politique gouvernementale à l'Assemblée nationale, selon l'article 303 (4) de la 18ème Constitution. En fait, depuis que ladite Constitution est entrée en vigueur (le 24 août 2007) jusqu'à aujourd'hui, malgré la tentative du ministère des Finances de proposer cette loi déjà acceptée par le gouvernement, cette loi n'a pas encore été votée (à l'Assemblée nationale). En conséquence, il reste deux

problématiques principales : l'une concerne la promulgation de lois spéciales limitant le champ de l'application de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique et les disciplines financières (A), l'autre concerne les politiques populistes -irresponsables- qui causent l'augmentation de la dette publique (B).

A. La promulgation de lois spéciales qui contournent la Loi sur la gestion de la dette publique et les disciplines financières

1071. A présent, le recours à la dette publique est possible grâce à la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) et à la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui permettent au gouvernement de contracter des dettes selon les objectifs et sous le seuil d'endettement. En effet, ces deux lois rassemblent les règles principales concernant la dette publique thaïlandaise, en particulier la Loi sur la gestion de la dette publique. En tous cas, il est possible que le gouvernement contracte des dettes -hors des lois principales si nécessaire- en promulguant des lois spéciales. Les problèmes de la promulgation de lois extraordinaires qui transgressent le cadre juridique de la gestion de la dette publique et des disciplines financières sont évoqués ci-après…

1072. Le gouvernement a dû proposer au Parlement un projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour le développement de l'infrastructure des transports B.E.... Il s'agissait de mentionner la nécessité de disposer d'une somme importante pour transformer la Thaïlande en un grand centre de transports régionaux afin de réduire le coût logistique du transport des marchandises et de faciliter les déplacements des usagers. D'où l'utilité de créer une loi spécifique pour les emprunts additionnels.

1073. L'essentiel de cette loi consiste à autoriser le ministère des Finances à contracter des emprunts en Bahts ou en monnaies étrangères -dans la limite de 2.000 milliards de bahts (environ 44,44 milliards d'euros)- avant 2020 pour réaliser le schéma de développement des transports, selon le montant fixé dans la loi. Le ministère des Finances peut prêter cette somme aux agences publiques concernées par les projets. Le gouvernement peut limiter la dette et décider de la façon d'emprunter l'argent de chaque année budgétaire, alors que le ministère des Finances peut restructurer et gérer la dette, grâce au Bureau de gestion de la dette publique comme le prévoit le projet de loi concerné.

1074. L'agence qui propose le projet doit tout d'abord rédiger les détails du processus, selon la stratégie et le schéma exposés dans la loi, pour le transmettre au ministère auquel elle se rattache. Ensuite, le projet est pris en considération par le Conseil national du développement économique et social, le Bureau du budget et le ministère des Finances. Enfin, le Cabinet des ministres décide si le budget est en accord avec ce projet spécifique. Le rapport de l'agence publique doit se poursuivre jusqu'à l'aboutissement du projet. Le gouvernement, quant à lui, doit communiquer à l'Assemblée nationale l'endettement de l'année budgétaire précédente, le résultat et l'évaluation des projets. En outre, le ministère responsable du projet doit créer un système de suivi et d'évaluation pour le notifier au ministère des Finances. Le projet finalisé, la loi indique que le budget résiduel est transféré à la Trésorerie nationale.

1075. L'intention du gouvernement de faire voter une loi par le pouvoir législatif au lieu de recourir à une ordonnance pour mettre en place un système de transports plus développé grâce à des investissements gigantesques nous ramène à l'ancienne pratique, c'est à dire à l'usage de la loi spécifique pour l'engagement de la dette publique au lieu de l'application de la loi de 2005, loi principale de l'engagement et de la gestion de la dette publique. En effet, avant l'existence de la loi de 2005 (sur la gestion de la dette publique), c'est l'usage de la loi spécifique pour le recours à l'emprunt qui était pratiqué. En conséquence, le gouvernement devait demander -chaque fois- la permission d'emprunter de l'argent à l'Assemblée nationale, car les caractéristiques des emprunts gouvernementaux étaient dissemblables. Lorsque la Loi sur la gestion de la dette publique est entrée en vigueur, les emprunts du gouvernement ont été soumis à des règles fixes et à un cadre de disciplines financières immuables. Donc, la promulgation d'une loi spéciale, qui ne correspondrait pas à la loi principale, transgresserait le cadre juridique de la dette publique. En effet, le contenu de ce projet de loi (spéciale) affecte les disciplines financières du gouvernement sous plusieurs aspects :

- Le pouvoir législatif doit considérer l'emprunt dans son intégralité, c'est-à-dire : la somme d'argent empruntée, la stratégie et le programme du projet, la liste des dépenses jointe (au projet de loi) et qui ne peut être changé ; le contenu détaillé des réponses se trouve dans un document supplémentaire qui ne fait pas partie de la loi. Le programme et la stratégie du projet peuvent être modifiés plus tard par le Cabinet alors que l'Assemblée nationale ne peut qu'admettre le processus et les dépenses après chaque année budgétaire (article 19).

1076. Cette situation diffère d'un projet dont les dépenses sont bien réfléchies par rapport à la possibilité et dont le programme est précisé ; autrement dit, le pouvoir législatif peut évaluer un projet au plus juste avant d'approuver chaque budget annuel. Ce sujet mène au débat académique sur la promulgation d'une loi qui cause un engagement financier sur plusieurs années budgétaires. Cette loi sera-t-elle juste pour les futurs membres de l'Assemblée nationale, le pouvoir législatif précédent ayant déjà décidé du budget des gouvernements à venir.[402]

1077. La dette de 2.000 milliards de bahts (environ 44,44 milliards d'euros) fait augmenter le ratio de la dette publique par rapport au PIB. Normalement, ce ratio fluctue selon les changements économiques et politiques de la Thaïlande qui dépendent de l'administration et de la gestion du gouvernement ainsi que de facteurs intérieurs et extérieurs. D'après certaines études, si le gouvernement investit de manière appropriée, le taux d'endettement reste à un niveau modéré et l'économie croît. Mais si l'investissement n'est pas approprié ou ne rapporte pas, il apparaît que l'endettement par rapport au PIB augmentera sans cesse. De plus, d'autres facteurs pouvant intervenir dans l'investissement, la dette publique risque d'atteindre le seuil de 100% du PIB.[403] Non seulement ce type de dette touche les disciplines financières, mais encore le risque financier est inévitable.

B. Les politiques populistes -irresponsables- qui causent l'augmentation de la dette publique

1078. Normalement, les politiques de tout gouvernement ont toujours un impact sur le système financier national d'une certaine manière. Pendant des années, le populisme a souvent eu de l'influence sur les campagnes électorales. Les partis politiques mettent l'accent sur les offres d'allocations aux électeurs, afin de gagner des votes et de former un gouvernement. Puis, en réalisant ces politiques, le gouvernement affronte plusieurs obstacles imprévus, notamment les questions sur la rentabilité des projets. De plus, la gestion peut être inefficace à cause du manque de recherches puisque

[402] Pour davantage d'informations sur le sujet débattu ci-dessus, voir NILPHUN Pakorn, *Discussion technique sur les charges financières du gouvernement d'aujourd'hui*, sur le site http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=646&Itemid=1.
[403] CHITSUCHON Somchai et ONGKITTIKUL Sumet, « Résumé et analyse du projet de loi sur l'autorisation d'emprunt du ministère des Finances pour le développement des infrastructures de transport B.E…. », <http://tdri.or.th/research/2-trillion-baht/>

les projets ne sont avancés que pour obtenir la popularité politique. Le fardeau de cette politique n'incombera pas au gouvernement qui contracte la dette, mais aux générations suivantes ; c'est donc une politique irresponsable. La politique à long terme a besoin de suivre un processus prudent qui prenne en considération la situation financière du pays. La dette publique doit rester sous le seuil des 60% du PIB. La Banque mondiale estime que le Plan d'hypothèque du riz, relatif à la saison des moissons de 2011-2012, aurait coûté 376 milliards de bahts (environ 8,36 milliards d'euros) pour 25 millions de tonnes de riz, et la situation financière sera évaluée quand la totalité de cette marchandise sera écoulée.[404] Le salaire journalier minimum étant de 300 bahts (environ 6,7 euros) et le salaire mensuel minimum de 15.000 bahts (environ 333,33 euros) pour les licenciés, le gouvernement est obligé non seulement d'augmenter le salaire des fonctionnaires, mais aussi d'encourager le secteur privé à augmenter le salaire de ses employés. En conséquence, il faut réduire le taux d'imposition des sociétés de 30% à 23% et 20%.[405] En considérant ces politiques et les investissements pour les infrastructures, il est nécessaire que la gestion de la dette publique soit convenablement planifiée. Pour cela, il faut prévoir les évolutions de la situation économique mondiale car une crise économique ou une récession peuvent énormément affecter le taux d'endettement. Le Bureau de gestion de la dette publique est l'agence publique chargée de gérer la dette causée par le populisme, en plus de la dette publique générale. En outre, il faut chercher des dispositifs de gestion de la dette publique actuelle et à avenir.

1079. La politique populiste est à l'origine de la crise de la dette publique dans les pays d'Amérique latine.[406] La crise était due à l'augmentation de l'endettement des secteurs public et privé après la libéralisation monétaire, à l'incapacité de gérer le taux de change, au remboursement du déficit en imprimant des billets de banque, et surtout à l'absence de disciplines financières, situation qui est similaire à celle de la Thaïlande. Les dépenses sociales par rapport au PIB de plusieurs pays d'Amérique latine sont en moyenne

[404] **« La Banque mondiale s'inquiète du déficit causé par le Plan d'hypothèque du riz dépassant des centaines de milliards de bahts »**, Bangkok Biz News (20 décembre 2012), <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20121220/482691/เวิลด์แบงก์ห่วงรัฐขาดทุนแสนล้าน จำนำข้าว.html>(consulté le 23 mai 2013)

[405] Comité national chargé des affaires monétaires, financières et banquières, le Parlement, (2012), « Analyse et étude des conséquences de la politique nationale de popularité promouvant l'augmentation du salaire mimimum... proposée par le présent gouvernement, en vue de répondre à la question : est-elle (l'augmentation) effectivement réalisée », écrit par ม.ป.พ. (auteur inconnu).

[406]Résumé de WORASANGASILP Nathikarn. **« La crise de la dette publique : une leçon qui ne peut pas être ignorée. »** *Focus and Quick*, 2012, n°67, p.1-7

les plus importantes au monde. Bien que ces dépenses incluent celles de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale, le but principal est de protéger le pouvoir en place et les bénéfices personnels des hommes politiques. De plus, ces pays d'Amérique latine sont un exemple de la spirale de l'endettement (*Debt Spiral*) ; en effet, lorsque la dette publique devient élevée, le budget (pour rembourser la dette existante), l'intérêt et le déficit budgétaire augmentent. En conséquence, la diminution de la crédibilité monétaire du pays force le gouvernement à contracter davantage de dettes, et la charge budgétaire s'accroît. Cette spirale est plus sévère si la dette est externe. Donc, il est important de réfléchir à la condition économique du pays et à sa solvabilité avant de contracter une dette, en préservant une discipline financière rigoureuse et constante.

§II. Les difficultés au niveau de l'application des lois sur la gestion de la dette publique

1080. La limitation de l'application du champ de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique se présente à la fois au niveau central (A) et local (B).

A. La limitation de l'application du champ de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau central

1081. Deux problèmes se posent : l'un est la duplication et la contradiction révélées par l'examen de la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique (1) ; l'autre concerne les problèmes engendrés par les objectifs de l'endettement public qui ne sont pas clairement définis (C).

1. La duplication et la contradiction révélées par l'examen de la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et de la Loi portant de 2005 sur la gestion de dette publique

1082. L'autorisation de contracter la dette publique est évoquée dans une loi unique : la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Certains articles de la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959) (permettant au ministère des Finances de contracter la dette publique) n'ont pas été annulés ; il s'agit de l'article 9 bis et

de l'article 23 ter. En effet, l'article 21 et l'article 9 de la loi de 2005 les dupliquent respectivement.

Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)	**Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)**
Article 9 bis. Lorsque la loi sur les dépenses annuelles ou la loi sur les dépenses supplémentaires sont entrées en vigueur, ou lorsque les dépenses annuelles de l'année précédente nécessitent une provision supplémentaire selon l'article 16, si les dépenses sont plus élevées que les revenus, le ministère des Finances peut emprunter, d'après une nécessité, à condition que l'emprunt annuel ne dépasse pas : (1) 20% du budget des dépenses annuelles et du budget des dépenses supplémentaires ou des dépenses annuelles de l'année précédente (selon le cas), (2) et 80% du budget de remboursement du captal de prêt.	**Article 21.** En cas d'emprunt pour dédommager le déficit budgétaire ou pour des dépenses plus élevées que les revenus d'une année budgétaire, le ministère des Finances peut contracter une dette en Baht dans la limite des (1) 20% du budget des dépenses annuelles en vigueur à ce moment et du budget de dépenses supplémentaires (2) et 80% du budget de remboursement du capital de prêt.
Article 23 ter. Lorsqu'il est nécessaire qu'une société publique (non qualifiée personne morale) contracte une dette pour opérer, le ministère auquel elle appartient peut emprunter selon les conditions ci-dessous : (1) en cas d'emprunt pour un investissement, la société publique doit proposer un plan du projet au Bureau de la commission du développement économique et social national. (2) Il faut que le projet soit approuvé par le ministre et le directeur, au	**Article 9.** Si une société publique (non qualifiée personne morale) a besoin d'emprunter de l'argent pour opérer, le ministère auquel elle appartient peut contracter une dette pourvu que le ministre l'approuve. En tous cas, si l'emprunt est créé dans le but d'investir, il faut qu'un plan du projet soit proposé au Bureau de la commission du développement économique et social national, en cas où l'emprunt serait supérieur à cinquante millions de bahts (1.250.000 euros), l'approbation du Cabinet ministériel est nécessaire.

Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)	**Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)**
cas où la dette serait supérieure à cinq millions de bahts (125.000 euros), et l'approbation du Cabinet ministériel est nécessaire. L'argent emprunté, selon cet article, est directement versé à la société publique pour réaliser l'objectif du projet, sans l'intervention du Trésor public.	L'argent emprunté, selon cet article, est directement versé à la société publique pour réaliser l'objectif du projet, sans le déposer au Trésor public, selon la Loi sur les procédures budgétaires et la Loi sur la réserve budgétaire.

1083. Selon le tableau ci-dessus, les deux lois sont dupliquées s'agissant de la compensation d'un déficit ou de la situation dans laquelle les dépenses sont plus élevées que les revenus. Les principes liés à l'emprunt du gouvernement sont similaires. D'après une entrevue avec un directeur du Bureau de gestion de la dette publique : « La Loi sur la gestion de la dette publique (promulguée antérieurement) suit le principe de la Loi sur les procédures budgétaires et elle constitue le cadre des lois qui concernant la dette publique ».

1084. La contradiction se situe au niveau de l'emprunt d'une société publique qui n'est pas considérée comme une personne morale. L'article 23 ter de la Loi relative à la procédure budgétaire indique que l'approbation du ministre des Finances et celle du directeur du Bureau du budget est obligatoire ; si la dette est supérieure à *cinq millions de bahts*, le Cabinet ministériel doit l'approuver tandis que l'article 9 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique indique que l'emprunt doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur ; et si la dette est supérieure à *cinquante millions de bahts,* il faut l'approbation du Cabinet, sans passer par le directeur du Bureau du budget.

Il est évident que cette duplication ou cette contradiction peut causer une confusion juridique ; c'est pourquoi, l'agence ou l'organisation concernée qui voudrait emprunter, doit choisir la loi s'appliquant principalement à son cas.

1085. Le Bureau de gestion de la dette publique (autorisé à gérer la dette publique), l'emprunt pour la Trésorerie nationale, le paiement et le remboursement de la

dette[407] choisit principalement pour son opération la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Aujourd'hui, l'emprunt pour la compensation du déficit budgétaire ou pour des dépenses plus élevées que les revenus est fondé sur l'article 21 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Quant à l'emprunt d'une société publique n'étant pas une personne morale, le Bureau de gestion de la dette publique officie selon l'article 9 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique, en expliquant que la Loi qui a été promulguée postérieurement convient mieux à la situation actuelle. En effet, l'inflation a causé une grande différence. Si les ministres devaient considérer tous les emprunts supérieurs à cinq millions de bahts, leur fardeau serait trop lourd. Donc, le Bureau de gestion de la dette publique suggère que la limite de l'emprunt se situant à 5 millions de bahts (environ 111,11 milles d'euros), selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique, serait plus appropriée. »

1086. En conclusion, le Bureau de gestion de la dette publique peut opérer selon les deux lois concernées, mais les textes de loi dupliqués restent contradictoires. Il s'agit d'interpréter la loi.

Même si le résultat est favorable, la précision et l'intégrité des lois représentent une mission primordiale pour les agences publiques visées.

2. Les problèmes engendrés par les objectifs de l'endettement public qui ne sont pas clairement définis

1087. La loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et sa version amendée déterminent les 5 objectifs de l'endettement contracté par le ministre des Finances : la compensation d'un budget déficitaire ou de l'excès de dépenses, le développement économique et social, la restructuration de la dette publique, le prêt aux organismes (obligatoirement en vue du développement économique et social) et le développement du marché intérieur des instruments de crédit. Malgré tout cela, une ordonnance a été promulguée autorisant le ministère des Finances à utiliser d'autres catégories d'emprunt non définies dans la présente loi. Considérant les textes législatifs de ladite ordonnance l'application de l'emprunt doit être déclarée par la suite, selon la promulgation de la Loi portant sur la gestion de dette publique. C'est donc le Bureau de

[407] L'article 36 (2) de la Loi sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et l'autorité générale du Bureau de gestion de la dette publique déterminent par exemple : la situation du marché, les outils de restructuration de la dette publique…

gestion de la dette publique qui a le pouvir de gérer et d'exécuter un emprunt, et d'accomplir les autres affaires concernées. Il est prévu également que les dispositions de la Loi portant sur la gestion de dette publique s'appliquent *mutatis-mutandis* au cas où aucune législation spécifique ne serait prévue par une ordonnance. Si la Loi portant sur la gestion de la dette publique avait fixé la variété des objectifs de l'emprunt correspondant aux différentes nécessités, les emprunts autorisés par des ordonnances proposées par l'exécutif seraient moins fréquents. En conséquence, comment les objectifs de l'emprunt -en vertu de la Loi portant sur la gestion de dette publique- peuvent-ils être modifiés ultérieurement ?

A cet égard, en vue de mieux comprendre ce point, il nous faut étudier l'évolution des objectifs de l'emprunt, en vertu des lois spéciales appliquées antérieurement. L'article 3 de la Loi portant sur la gestion de dette publique a annulé plusieurs lois autorisant le ministre des Finances de créer un emprunt et un cautionnement. C'est dire que l'emprunt doit être établi en vertu des lois concernées telles que : la Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E. 2519 (1976) qui a pour but d'augmenter la capacité des armes du ministère de la Défense nationale ou la Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent à un gouvernement étranger pour acheter des armements B.E. 2524 (1981). En outre, il restait des emprunts émis selon la Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E. 2519 (1976) tel l'emprunt pour le développement économique et social du pays ou celui pour la restructuration des dettes ou l'emprunt répondant à la demande de certaines agences, en vertu de l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer des emprunts extérieurs B.E. 2528 (1985). Cela procurait plusieurs avantages : par exemple, le coût de l'emprunt allait diminuer et, en particulier, la détermination et la gestion de la structure des dettes du pays se situeraient à un niveau acceptable. Alors, les dites lois ont été abrogées pour que le principe et les dispositions relatifs au système de gestion de la dette publique soient publiés au Journal officiel. La Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944) a été modifiée et définie dans l'article 11 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Elle pouvait ainsi s'adapter aux autres instruments de crédit. C'est dans l'article 20(2)-(4) de cette nouvelle loi que l'emprunt pour le développement économique et social et l'emprunt pour le prêt aux autres organes sont définis. Actuellement, l'emprunt pour la défense nationale ne paraît plus dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Donc, « en cas d'achat d'armes et d'équipements de l'armée, le budget doit être déterminé dans le budget des dépenses annuel et surtout, l'emprunt

extérieur a été interdit concernant l'achat des armes »[408]. Pour conclure, les objectifs de l'emprunt émis d'après la Loi portant sur la gestion de la dette publique ont été partiellement collectés et modifiés par la version antérieure de l'emprunt.

1088. Suite à la publication de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et à la version modifiée B.E. 2551 (2008), l'emprunt pour le développement du marché intérieur des instruments de crédit (en vue d'obtenir une quantité suffisante desdits instruments d'après les intérêts mentionnés dans le marché) a été ajouté dans l'article 20(5). Cet objectif est mentionné dans le mémorandum du Secrétariat du Conseil d'Etat, en ce qui concerne le projet de la loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. … (le sujet accompli N˚568/B.E. 2546 (2003)), mais pas dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). C'est dans la version modifiée de cette loi qu'un tel objectif est défini. Le développement du marché intérieur des instruments de crédit est l'un des objectifs de l'emprunt nécessaire à l'efficacité du système de gestion de la dette publique. A part cela, il n'y a aucune modification concernant les autres objectifs de l'emprunt en vertu de cette loi.

1089. C'est la raison pour laquelle l'objectif de l'emprunt du gouvernement -nécessairement défini dans la Loi portant sur la gestion de dette publique- doit correspondre à la loi appliquée à l'emprunt pour des évènements particuliers. Donc, considérant les ordonnances autorisant le ministère des Finances à contracter un emprunt spécial, celles-ci se situent en dehors de la Loi portant sur la gestion de dette publique. Ce sont, par exemple, l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à contracter l'emprunt pour la relance et la stabilité économique B.E 2552 (2009), ou l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012).

1090. S'agissant de l'ordonnance de 2009, le gouvernement -sous la direction du Premier ministre VEJJAJIVA Abhisit- a mentionné les deux raisons pour lesquelles la présente loi de l'emprunt s'applique : l'une est la crise des institutions financières étrangères qui a entraîné une chute de l'économie mondiale ; l'autre est la perception que les revenus du gouvernement étaient considérablement inférieurs à la somme prévue

[408] Extrait de l'interview de M. ROJANAVANICH Suvich, Sous-directeur du Bureau de gestion de la dette publique, propos recueillis le 10 mai 2013 au Bureau de l'économie et des finances.

antérieurement. Cette dernière raison est devenue un obstacle pour la gestion de l'administration et l'exécution des services publics. C'est parce que les lois sur l'emprunt, appliquées dans ce contexte, semblaient défavorables, que le gouvernement a autorisé le ministère des Finances à contracter l'emprunt pour les dépenses, l'investissement et l'exécution de mesures importantes, et l'emprunt pour la relance et la stabilité économique.

1091. Alors, l'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012) a été proposée et appliquée par le gouvernement de M^{me} CHINAWATR Yingluck en indiquant les raisons indispensables pour la restauration foncière et la relance économique, après la grande inondation de 2011 qui a dévasté une grande partie du pays. A cet égard, plusieurs nécessités comme le dédommagement des victimes, la création d'un système hydraulique ou l'investissement dans le secteur des infrastructures… ont été mentionnées pour la demande d'une somme importante au gouvernement. Comme l'emprunt devait obligatoirement s'effectuer dans le cadre de lois -qui n'étaient pas favorables-, le seul moyen de gagner cet argent c'était l'entrée en vigueur d'une nouvelle ordonnance autorisant le gouvernement à créer un emprunt.

1092. En considérant les diverses raisons énoncées en faveur de l'application de ces deux ordonnances, on trouve les caractéristiques identiques suivantes :

- D'une part, ces deux ordonnances ont été appliquées pour remédier à des dommages qui avaient été causés ou pourraient se produire dans l'avenir du fait de la crise économique, de catastrophes naturelles ou en raison d'autres évènements.
- D'autre part, il n'y avait que l'application de ces deux ordonnances permettant au gouvernement de contracter l'emprunt pour différentes raisons : par exemple quand la finalité n'était pas conforme aux objectifs prescrits par la loi ou lorsque le taux fixe défini par la Loi portant sur la gestion de la dette publique était insuffisant.

1093. Pour conclure, il est évident que si la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E.2548 (2005) avait déterminé un moyen par lequel le gouvernement puisse contracter un emprunt excédant le taux maximum fixe (comme prescrit par ladite loi) pour un cas particulier sans avoir à appliquer pour cela une ordonnance, le gouvernement pourrait réaliser une gestion pour remédier rapidement et effectivement aux problèmes,

surtout dans un moment crucial. Ce serait plus pratique pour le gouvernement au lieu d'appliquer de nouvelles ordonnances.

B. La limitation de l'application du champ de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau local

1094. En principe, l'application de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique n'est valable qu'au niveau central, en raison de l'autonomie financière de l'administration locale prévue par les articles 282 et 283 de la Constitution de 2007. Cela entraîne des problèmes concernant l'endettement et la gestion de la dette de l'administration locale.

1095. En effet, l'administration locale est une personne morale, selon la loi. Le statut de l'administration locale est séparé de celui de l'administration centrale et régionale pour réaliser l'autonomie administrative locale inscrite dans la Constitution. Il s'agit de l'autonomie de gestion des ressources humaines et des finances des services publics territoriaux. La loi spécifie que la relation entre le gouvernement et l'administration locale est différente de celle des agences publiques de l'administration centrale, et de celle de l'administration régionale. La relation de l'administration centrale et régionale est hiérarchique tandis que le gouvernement ne peut diriger l'administration locale ; même s'il est possible que le gouvernement lui donne des conseils, l'administration locale n'obéit qu'à la loi grâce à laquelle elle a obtenu l'autonomie.

1096. De ce fait, l'emprunt de l'administration locale est reconnu par la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Ladite loi assure l'autonomie locale et celle des autres agences publiques indiquées dans l'article 19 qui interdit au ministère des Finances ou aux autres organisations gouvernementales de garantir leurs emprunts. L'article 19 ne permet pas non plus au ministère de proposer un budget pour rembourser la dette de l'administration locale, sauf dans le cas d'un prêt du ministère des Finances. Tout est prévu pour séparer la dette de l'administration locale de la responsabilité du gouvernement et

pour contrôler les disciplines financières locales[409]. Pourtant, la loi permet au ministère des Finances d'emprunter de l'argent afin de le prêter à l'administration locale pour des projets nécessaires concernant le développement économique et social, et dans le cas où la gestion serait plus efficace et plus économe si l'argent était prêté par le ministère (article 25).

1097. Puisque la relation entre l'administration centrale et locale est non-hiérarchique, la Loi portant sur la gestion de la dette publique accorde la responsabilité additionnelle -au Comité pour la gestion des politiques de la dette publique- d'établir les règles d'emprunt, de garantie, de remboursement et de restructuration de la dette publique ; cependant, les règles sur la dépense relative à l'emprunt, la délivrance et la gestion des titres de créance sont proposées au gouvernement pour son approbation. Ensuite, les agences publiques, l'administration locale, les sociétés publiques et les organisations financières gouvernementales doivent suivre leurs propres règles. Donc, l'administration locale est soumise à ses règles selon l'article 35 (5), en plus des autres lois. Le Bureau de gestion de la dette publique a la responsabilité de conseiller et soutenir la gestion efficace de la dette publique locale (article 36 (3)). La 1ère division de gestion de la dette gouvernementale du Bureau est tenue de diriger, de suivre la création et la gestion de la dette, de conserver les informations, et d'établir des rapports sur la situation de la dette de l'administration locale.

1098. L'administration locale est autorisée à fournir des services publics, selon la loi de décentralisation. Ces missions représentent les besoins de l'administration centrale qui désire fournir des services à tout citoyen dans les meilleurs délais. En tous cas, cela dépend de la situation financière de chaque administration locale. Si ladite administration fait face à des obstacles financiers ou budgétaires (par exemple : un prélèvement des impôts insuffisant), les services essentiels seront difficiles à réaliser, notamment des projets gigantesques. Or, si l'administration locale dépendait de l'aide de l'état, elle perdrait son autonomie. Certains pensent alors que les revenus de l'administration locale ne sont pas limités à l'aide gouvernementale ou au prélèvement des impôts. Il est possible qu'elle (l'administration locale) obtienne de l'argent de la banque commerciale ou d'un

[409]Selon le document du Conseil d'état, joint au projet de loi sur la gestion de la dette publique de… (568/2546)

établissement financier spécifique du gouvernement. En outre, l'obligation dans le système financier local est plutôt fiable et le marché des capitaux est développé[410].

1099. Voici les trois conséquences plus ou moins favorables à l'emprunt de l'administration locale[411] :

1) l'emprunt diminue le fardeau financier du gouvernement ;
2) l'aide de l'état dépend plus souvent de la situation politique que de l'efficacité de l'allocation budgétaire ;
3) si l'administration locale n'est pas responsable d'un projet gigantesque, l'argent pourrait ne pas être dépensé efficacement.

1100. De toute façon, la dette des administrations locales est dissociée de la dette publique, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Les administrations locales comprennent : les districts, les provinces, les municipalités, la zone métropolitaine de Bangkok et la ville de Pattaya. La capacité de gestion financière et budgétaire de chaque administration locale est différente. Même si l'autonomie financière lui permet d'avoir accès aux capitaux selon la loi -sans discipline- une dette locale peut engager la responsabilité du gouvernement, car elle affecte forcément le système financier national.

1101. En considérant les lois et les règles liées à l'emprunt de chaque administration locale, l'argent emprunté est un type de revenus. Bien que l'emprunt puisse se présenter de manières différentes, toutes les administrations locales ont besoin de l'approbation du conseil municipal avant de contracter une dette, peu importe si une législation locale est promulguée ou non. Pour la ville de Pattaya, l'emprunt dépend aussi de l'approbation du ministère de l'Intérieur. Et si la dette est étrangère, il faut que le ministère des Finances l'approuve.[412]

1102. En plus de la Loi portant sur la gestion de la dette publique et de chaque loi de l'administration locale, il existe des règlements additionnels du ministère de l'Intérieur :

---

[410]Institut de recherche et conseil de l'université Thammasat. **« Projet d'amélioration de l'administration locale pour soutenir la décentralisation et la bonne gouvernance locale, proposé au Département d'administration locale. »**, 2009.
[411]PATMASIRIWAT Direk. **« Politique publique selon le but de la Constitution de 2007»**, 2008. Finances locales. Les recherches pour améliorer les localités.
[412]Article 89(6) de la Loi de l'administration de la ville de Pattaya B.E. 2542 (1999).

- **Règlements du ministère de l'Intérieur sur les procédures budgétaires des administrations locales B.E. 2541 (1998)**

Article 5. La « dette » représente l'obligation de payer les marchandises ou le service obtenu grâce à un emprunt, une garantie, un achat ou un emploi.

Article 34. L'administration locale peut contracter ou rembourser une dette - selon le budget annuel ou le budget additionnel. Dans tous les cas, il faut qu'une loi, une règle ou un ordre du ministère de l'Intérieur lui permette de rembourser alors que ses revenus sont insuffisants.

Article 36. Si un individu prête de l'argent à l'administration locale dans un but spécifique, ladite administration contracte ou règle la dette selon l'argent obtenu, sans le considérer comme un revenu. Cependant, dans le cas où le contributeur n'indiquerait pas l'objectif, l'argent sera envoyé à la trésorerie comme un revenu.

Si un ministère, un département, une division ou une agence publique aide financièrement l'administration locale dans un but spécifique sans autres conditions sous forme d'un prêt ou d'un paiement, ladite administration peut l'accepter et procéder, selon le but sans promulguer un budget d'après cette ordonnance-ci. La forme de paiement ou de prêt est déterminée par le département de l'administration provinciale.

- **Règlements du ministère de l'Intérieur sur la réception, le paiement, l'épargne, le dépôt et l'audit de l'administration locale B.E. 2547 (2004)**

Article 67. L'administration locale peut contracter ou rembourser une dette uniquement selon la loi, la règle, l'ordonnance ou l'autorisation du ministère de l'Intérieur.

Dans tous les cas, l'administration provinciale, la municipalité et la ville de Pattaya peuvent contracter une dette publique en vertu de la législation locale et de l'autorisation du ministère de l'Intérieur N° 64/2555 du 31 janvier 2012 qui permet au gouverneur de province d'approuver un emprunt inférieur à 50 millions de Baht. Pour un emprunt supérieur à 50 millions de bahts, l'autorisation du ministre de l'Intérieur est nécessaire.

L'article 83 de la Loi portant sur le conseil du sous-district et de l'organisation administrative du sous-district B.E. 2537 (1994) permet à ladite organisation d'emprunter de l'argent à un ministère, un département, une division, une autre

organisation ou une société à condition que le conseil du sous-district ait donné son approbation, et que l'emprunt suive les règles envisagées par le ministère de l'Intérieur. Mais, de telles règles n'existant pas encore, l'organisation administrative du sous-district ne peut actuellement emprunter de l'argent.[413]

1103. Selon l'opinion du Conseil d'état : « … l'opération de l'organisation administrative du sous-district doit suivre la Loi du conseil du sous-district et de l'organisation administrative du sous-district. Bien que l'article 83 lui permette d'emprunter de l'argent, l'emprunt doit être approuvé par le conseil du sous-district et doit suivre les règles du ministère de l'Intérieur. Sans la conformité à ces conditions préalables, l'autorisation de la loi n'est pas valable. Donc, puisque les règles du ministère de l'Intérieur sur l'emprunt de l'organisation administrative du sous-district restent inexistantes, ladite organisation ne peut emprunter d'argent.

1104. En considérant les lois sur l'établissement des autres administrations locales (par exemple : la Loi portant sur l'administration provinciale B.E. 2540 (1997[414], la Loi de la municipalité B.E. 2496 (1953)[415] et la Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la municipalité de Pattaya B.E. 2542 (1999)[416]), il se trouve que les textes législatifs sur l'établissement des administrations locales concernent l'endettement de chaque administration locale en fixant les conditions de la tutelle approuvées par le ministre en charge du ministère de l'Intérieur. En effet, il est possible que l'organisation administrative de sous-district, en tant que petite administration locale, ait le pouvoir de

[413] Enregistrement du discours entre le Conseil d'état et le Département d'administration locale n° MT 0808.3/9608 du 14 novembre 2011.

[414] Article 73. Les revenus possibles de l'administration provinciale :

…

(7) emprunt à un ministère, un département, une division ou société approuvée par le ministre

[415] Article 66. Les revenus possibles d'une municipalité :

…

(6) emprunt à un ministère, un département, une division ou société

…

L'emprunt selon (6) a besoin de l'approbation du conseil municipal et du ministre de l'Intérieur.

[416] Article 89. Les autres sources de revenus de la ville de Pattaya :

…

(6) emprunt approuvé par le ministère de l'Intérieur et promulgué dans la législation. En cas d'un emprunt étranger, l'approbation du ministère des Finances est obligatoire.…

contracter un emprunt indépendamment de la tutelle des agences publiques concernées. Le fait que la loi définisse la contraction de l'emprunt, selon des règlements prescrits par la ministère de l'Intérieur, montre l'intention de contrôler l'emprunt de l'organisation administrative de sous-district. Mais, à l'évidence, l'organisation administrative de sous-district ne peut créer un emprunt selon l'article 83 de la Loi du conseil du sous-district et de l'organisation administrative de sous-district. … »

1105. D'après les règlements des administrations locales, l'emprunt des agences de l'Etat est autorisé par la Loi portant sur la gestion de la dette publique qui détermine la structure des textes correspondant l'expression « gestion de la dette publique ». Cela désigne : l'endettement au moyen de l'emprunt, du cautionnement, de l'acquittement, de la restructuration des dettes et d'autres directions relatives à la dette publique.

1106. Concernant la gestion d'une administration locale, seules sont prescrits l'endettement et l'acquittement continus des dettes dans les règlements du ministère de l'intérieur. Les autres déroulements sur la gestion de la dette publique comme la restructuration des dettes d'une collectivité locale ainsi que d'autres accomplissements concernés n'y sont pas indiqués. Observons que les règlements susmentionnés font partie d'une ordonnance sur la procédure budgétaire des collectivités locales.

1107. Si l'endettement et l'acquittement continus des dettes se portent principalement sur l'établissement ou la réalisation du budget, c'est rarement le cas de la gestion des dettes des collectivités locales. En bref, les règlements relatifs à ce sujet ne sont pas définis par l'administration centrale. Cela permet aux collectivités locales de promouvoir-en toute indépendance- une gestion budgétaire en adéquation avec leur situation financière. Pour conclure, aucune loi ne prend des mesures sur la gestion de la dette publique des collectivités locales, même si cela peut promouvoir leur indépendance, de peur que cela ait des conséquences sur les disciplines financières à long terme.

1108. Après avoir examiné les problèmes concernant la gestion de la dette publique en Thaïlande, nous allons maintenant passer en revue les solutions envisagées en faveur d'une gestion plus efficace de ladite dette.

Section II

Les solutions envisagées pour mettre en place une gestion efficace de la dette publique en Thaïlande

1109. Suite à l'analyse des problèmes concernant la gestion de la dette publique (y compris ceux qui affectent les disciplines financières et ceux qui résultent de l'application des lois portant sur la gestion de la dette publique comme mentionné ci-dessus), la présente section va énumérer les solutions ayant pour but de renforcer le système de gestion grâce à l'application de nouvelles lois adoptées et de lois modifiées. Nous allons proposer, tout d'abord, les solutions relatives au problème de l'endettement public qui affecte les disciplines financières (§I), puis les solutions qui devraient améliorer les mesures juridiques de gestion de la dette publique prévues par la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique (§II).

§I. Les solutions relatives au problème de l'endettement public qui affecte les disciplines financières

1110. Comme nous l'avons vu précédemment, la Constitution de 2007 constitue la norme suprême qui régit les disciplines financières dans sa section 8, avec les articles 169 et 170. L'objectif est d'établir des disciplines financières déterminant des règles pour percevoir et dépenser de l'argent selon les principes de stabilité, de développement durable et d'équité par la promulgation d'une nouvelle loi : la « Loi relative à la discipline financière et fiscale de l'Etat ». Celle-ci devrait mettre en place un cadre juridique pour gérer le système financier du gouvernement, notamment la contraction, la gestion de la dette et les moyens envisagés.

1111. Malheureusement, jusqu'à présent, cette loi n'a pas encore été promulguée. Cela soulève deux problèmes : l'un concerne la promulgation de lois spéciales permettant l'endettement du gouvernement et limitant le champ d'application de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique et les disciplines financières. L'autre concerne les politiques populistes qui causent l'augmentation de la dette publique.

1112. Afin de résoudre ces deux problèmes, nous allons proposer, tout d'abord, une solution pour renforcer l'application des disciplines financières prévues par la Constitution et la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique (A), et ensuite, les solutions pour cerner l'implantation de politiques populistes -irresponsables- qui ont causé l'augmentation de la dette publique en Thaïlande (B).

A. Les solutions pour renforcer l'application des disciplines financières prévues par la Constitution et la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique

1113. Comme nous le disions précédemment, le gouvernement thaïlandais promulgue souvent des lois spéciales pour recourir à l'emprunt, lois qui priment sur l'application de la loi de 2005 pour la gestion de la dette publique. L'exemple le plus récent est le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter pour le développement de l'infrastructure des transports publics B.E…, emprunt d'un montant de 2 billions de bahts. Celui-ci dépasse le plafond d'emprunt pour développement économique et social prévu par l'article 22 de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique.

1114. Afin de résoudre ce problème, nous allons proposer deux solutions essentielles : l'une est le renforcement du pouvoir du Parlement concernant l'approbation du projet d'emprunt pour l'investissement (1) ; l'autre est le renforcement de l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) (2).

1. Le renforcement du pouvoir du Parlement concernant la considération de la profitabilité de l'investissement dans divers programmes et l'approbation du projet d'emprunt

1115. L'annexe d'une loi spéciale doit s'attacher aux détails du programme de développement, s'agissant au moins du plafond du budget de chaque programme, en vue de la considération et de l'approbation du Parlement. De fait, le Conseil des ministres doit déterminer précisément les composants de l'endettement : les descriptions du programme et le plafond de l'emprunt, l'autorité responsable, la productivité et le résultat du programme, l'année fiscale fixée..., et les soumettre au Parlement pour notification. En cas de

modifications dans le plan de déroulement ou le plan de gestion de l'emprunt, le Conseil des ministres doit aussi les lui proposer pour approbation avant d'appliquer le projet de loi ultérieur. Notons qu'il est interdit à l'Exécutif de remplacer le projet du programme rejeté par un autre dans l'annexe, et le solde de l'emprunt (déduit après la mission) doit être dépensé pour l'acquittement, sans être transmis au Trésorier.

2. Le renforcement de l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

1116. Après avoir étudié le contenu de cette loi, nous avons constaté que certains problèmes (Section I) ainsi que le plafond très serré de l'emprunt d'investissement entraînent le gouvernement à utiliser des lois spéciales comme moyen pour échapper aux limites de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique. Afin de résoudre cette situation, ladite loi doit être modifiée pour que le gouvernement dispose d'une certaine flexibilité de l'emprunt pour l'investissement et la gestion de la dette publique (a) et que son application soit réellement assurée pour préserver son caractère primordial en disposant de règles concernant l'endettement et la gestion de la dette publique (b). De plus, il nous apparaît nécessaire de créer une valeur juridique pour le cadre de durabilité financière (c).

a. Une flexibilité plus importante de l'emprunt pour l'investissement et la gestion de la dette publique

1117. Il est montré que n'importe quelle loi autorisant en particulier l'endettement public pourrait entraîner une violation de la loi sur la dette publique qui est considérée comme la règle commune avec le risque de s'opposer aux disciplines financières. Donc, la proposition de loi la plus judicieuse dépend des moyens de l'emprunt et de la gestion de la dette publique en vertu de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et de la loi modifiée. C'est l'emprunt qui permet au gouvernement d'exécuter et de compléter ses missions, dans le contexte de la loi. Evidemment, en tant que pays en cours de développement, la Thaïlande ne peut refuser de mettre en œuvre un emprunt parce que l'emprunt est un moyen efficace, particulièrement l'emprunt pour le développement économique et social. C'est la raison pour laquelle certaines modifications doivent être réalisées pour plus de flexibilité concernant la Loi portant sur la gestion de la dette

publique. C'est la présente proposition qui a pour but de modifier le montant du budget avec les articles 21-25 et qui permet au Parlement de donner ses avis et son approbation au Conseil des ministres, dans le cas d'un emprunt supérieur au plafond du budget. Cependant la dette publique doit être établie dans le cadre des disciplines financières. A cet égard, il est proposé que le Législatif puisse adopter une loi autorisant la hausse du plafond de l'emprunt à titre temporaire, rattachée à la liste des programmes autorisés pour l'investissement[417]. Par ce moyen, il est permis au gouvernement d'effectuer ses responsabilités, en conformité avec la loi sur la dette publique et les disciplines financières tandis que le Parlement a le pouvoir de contrôle sur le pouvoir exécutif.

b. L'assurance de l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) comme loi centrale de l'endettement et de la gestion de la dette publique

1118. Dans le cas de l'endettement public et de sa gestion, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) doit entrer en vigueur comme une application commune de la loi de 1996. Ainsi, cela empêcherait l'Exécutif d'édicter une loi d'une autre nature qui entraînerait une violation de la loi de 2005 et assurerait la réalisation de la politique de gestion de la dette publique et le contrôle des disciplines financières. En effet, des définitions de termes sont apparues dans la loi modifiée de 2005. L'auteur de l'article 3[418] a notamment mentionné la notion de loi principale au sujet de « la Loi portant sur la procédure administrative réglementant une bonne pratique de la fonction publique B.E. 2539 (1996) ». Cette dernière est devenue la notion de base en ce qui concerne la proposition du projet de loi portant sur la gestion de la dette publique. On peut dire que la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996) est un type de loi commune ou de loi générale, lors de la délivrance de décisions administratives des autorités ou des agents publics. Lesdites décisions doivent être conformes aux règles ou aux directives particulières, sauf dans les cas où il n'y aurait pas de prévisions prescrites particulièrement

[417] JITSUCHON Somchai et ONGKITTIKUL Sumet, dit à la référence 4. p13.

[418] Dans la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1999), l'article 3 définit « La procédure administrative des diverses lois doit se dérouler conformément aux prévisions de la présente loi sauf dans le cas qui se définit en termes particuliers ou dans le cas où il y aurait des règles assurant la justice ou des mesures favorables à l'accomplissement de missions administratives inférieures à celles qui sont prescrites par la présente loi.

Les prévisions, dans l'alinéa 1, ne doivent pas s'appliquer aux procédures, au délai de l'appel ou à la contestation prescrite par la loi.

par la loi et où il n'y aurait qu'une loi spécifique assurant la justice ou des mesures favorables à l'accomplissement de missions administratives inférieures à celles qui sont prescrites par la présente loi. Dans ces cas-là, la Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996) s'appliquera[419] en vue de la protection des droits et libertés des citoyens contre les agissements des autorités ou des agents publics.

1119. Selon les principes de droit public, s'agissant de la sauvegarde des droits et libertés du citoyens définie par une politique financière gérée d'une manière imprudente par l'Exécutif, il est nécessaire de fixer des directives en faveur de l'accomplissement d'une politique conforme aux disciplines financières et qui doit correspondre à la situation économique et sociale. En ce qui concerne la gestion de la dette publique qui a été choisie comme sujet d'étude, nous pensons qu'il faudrait modifier certains principes dans l'article 6 de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005).

1120. Article 6. La gestion de la dette publique doit s'exécuter comme le prescrit la présente loi *sauf dans le cas où une autre loi déterminerait les règles relatives à la gestion de la dette publique à titre particulier, et où il y aurait des disciplines financières supérieures à celle qui sont définies par la présente loi.*

1121. Cela peut constituer une garantie pour les citoyens affectés par l'accomplissement des politiques financières de l'Exécutif. Donc l'expression « *autre loi* » de cet article signifie : un règlement ayant valeur de loi, par exemple l'ordonnance sur l'endettement public ou la Loi portant sur l'établissement du budget B.E. 2502 (1959) qui est relative à la fixation des dépenses, des revenus et de la dette publique.

1122. En outre, peut-on envisager une autre rectification de la valeur neutre de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) avec le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E. ..., définie en vertu de la Constitution de 2007 (l'article 167, alinéa 3), afin que l'accomplissement des politiques financières selon tous les aspects de l'Exécutif soit contrôlé sérieusement par les disciplines financières. Ce moyen permettrait à la loi de valeur neutre de contrôler l'endettement public de façon à équilibrer la situation

[419] PAKHEERAT Worachet, voir la page 81.

financière du pays. Ce sont des modifications du projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E. ... qui devraient être exécutées.

Le projet de loi actuel

Article 29. L'emprunt qui n'est pas créé dans le cadre autorisé par la loi portant sur la gestion de la dette publique peut être accompli par le ministère des Finances, à condition qu'il soit autorisé par une loi établie à titre particulier, dans le cas d'une nécessité ou d'une urgence pour solutionner un problème économique du pays.

La loi établie à l'alinéa 1 doit définir l'objectif et le plan de versement de l'emprunt ainsi que l'agence publique responsable de l'accomplissement des activités. Toujours selon l'alinéa 1, c'est le ministère des Finances qui contrôle la somme empruntée accordée à l'agence publique proposant la planification des activités ou des programmes. Cette somme ne sera pas remboursée ultérieurement au trésorier.

La demande et le versement de l'emprunt, selon le présent article, doivent être conformes au règlement défini par le ministre, après approbation du Conseil des ministres.

La modification

Article 29. L'endettement et la gestion de la dette publique doivent être, régis conformément à la loi portant sur la gestion de la dette publique. En effet, les disciplines financières prescrites dans des lois différentes doivent être correspondantes et conformes à l'objectif d'accomplissement des politiques financières de l'Etat.

c. La création d'une valeur juridique pour le cadre de durabilité financière

1123. Aujourd'hui établi, le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E. ..., défini en vertu de la Constitution de 2007 (article 167, alinéa 3), fixe le cadre des disciplines financières relatives à l'endettement. L'on peut toutefois remarquer que les dispositions de ce projet de loi sont encore imprécises concernant le statut règlementaire puisqu'il n'y a pas d'indicateurs fixes et spécifiques correspondant à chaque aspect (économique ou juridique). Donc, pour compléter l'objectif de cette étude, nous nous permettons de présenter une proposition au sujet de « l'endettement public » : le plafond de l'endettement, les charges et les dettes par rapport au budget, et la proportion de la dette publique / P.I.B. (le produit intérieur brut) doivent être fixés dans les textes législatifs de la loi.

1124. D'après « le cadre de durabilité financière », l'Etat doit respecter les trois critères suivants :

- un montant de dette publique n'excédant pas 60% du P.I.B ;
- le remboursement n'excédant pas 15% du budget de l'Etat ;
- la proportion de l'investissement n'excédant pas 25% du budget des dépenses.

1125. Cela change l'aspect économique et l'aspect juridique contenus dans les disciplines financières. Traditionnellement, comme le texte de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) ne couvre pas la perspective globale des charges de la dette maximum, l'Exécutif a le pouvoir discrétionnaire plus vague de créer -sans limitation- de la dette publique, ce que révèle le montant chaque fois plus élevé de cette dette non acquittée par rapport au P.I.B. de l'année fiscale. Par conséquent, il faudrait développer un mécanisme de gestion financière plus effectif en faveur de l'accomplissement des politiques financières conformément aux objectifs à long et à court termes et au consentement financier qui permettrait au pouvoir législatif de vérifier et surveiller l'exécution des politiques de l'Exécutif. En outre, par ce moyen, on pourrait limiter l'intervention de l'Exécutif concernant l'augmentation de l'endettement public, favorable à l'opération d'activités qui répondent aux besoins populaires. On devrait donc fixer des indices en relation avec des objectifs financiers dans les textes législatifs.

1126. Par rapport aux systèmes de droit des pays étrangers, il faut prévoir, à l'évidence, un cadre des disciplines financières, notamment une règle en matière de dette qui en constituerait le montant chiffré dans les textes législatifs. C'est en Angleterre que les règlements financiers sont définis dans « la Loi portant sur les finances (1998) ». C'est ainsi que le règlement relatif à l'emprunt prévoit que le gouvernement peut uniquement créer un emprunt en relation avec les dépenses d'investissement. S'agissant de la règle relative à l'investissement durable (*Sustainable Investiment Rule*) et de la règle qui fixe la proportion de la dette publique / P.I.B., celles-ci prévoient que cette proportion ne devra pas excéder 40%, à la fin de l'année fiscale, selon le cycle de l'économie du moment (*Current Economic Cycle*). Similairement, en France, le cadre des disciplines financières a un statut législatif qui doit se conformer à la convention internationale des pays membres de l'UE (Traité de Maastricht du 7 février 1992) et qui définit une proportion de dette publique)

P.I.B. ne dépassant pas 60%. En se basant sur la procédure du budget déficitaire du secteur public, on doit prouver que la somme totale du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques n'excède pas 3% du P.I.B.

1127. En pratique, l'indicateur financier en chiffres quantitatifs résulte de la prédiction en, matière d'économie, sur une période moyenne (3-5 ans). Le résultat de cette prédiction est plus précis que celui d'un indicateur financier à long terme. C'est pourquoi, l'on pourrait proposer que l'indicateur contenu dans les lois puisse être modifié au regard de la situation économique -systématiquement- tous les 3 ans. Cependant, conformément aux dispositions législatives de l'article 7 du projet de loi relative à la discipline financière et fiscale de l'Etat B.E. …, « C'est le ministère des Finances qui effectue la planification (dans le domaine des finances) pour déterminer le système de perception du revenu, l'exécution du budget relatif aux dépenses, l'endettement, la gestion des finances et d'autres affaires concernées. Le plan des finances réalisé doit couvrir le délai minimum de 3 ans pour être en adéquation avec les changements de la situation économique ». Voici les modifications proposées dans l'article 5 :

Article 5. « L'Etat doit effectuer les politiques financières et pécuniaires, l'établissement du budget, la perception du revenu, la gestion des finances et l'endettement d'une manière effective, transparente et vérifiable. Conformément au principe de stabilité, du développement économique durable et de la promotion d'une justice sociale, les disciplines financières doivent être effectuées et exercées, à condition que les textes soient révisés et modifiés -au moins tous les trois ans- pour connaître une meilleure appropriation, sous réserve des disciplines financières prévues dans la Constitution thaïlandaise ou dans la présente loi ou par d'autres lois concernées. »

1128. La Thaïlande applique un système parlementaire lacunaire car le pouvoir exécutif peut largement exercer son influence sur la majorité de la Chambre, ce qui affecte l'approbation des projets de lois ; toutefois ces lois sont contrôlées directement par le pouvoir législatif ou autrement dit par l'Assemblée nationale et le Parlement, au sein desquels est créée une commission d'études responsable de la considération des dispositions législatives de toutes les lois. Indirectement, l'application desdites lois doit être surveillée par d'autres parties telles que : les académies, la presse et les citoyens.

1129. Néanmoins, quand le gouvernement choisit de promulguer des ordonnances permettant l'endettement public, l'Exécutif est moins contrôlé car la Constitution de 2007 lui accorde le pouvoir de régir des ordonnances ayant la même valeur juridique que les lois -en cas d'urgence. Dans ce cas, le gouvernement dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire plus étendu, celui de régir des ordonnances pour s'endetter. Comme le gouvernement peut influencer les votes des parlementaires et promulguer une ordonnance pour l'endettement public à son grès, il est nécessaire que le cadre des disciplines financières dispose d'une valeur juridique renforcée afin d'être obligatoirement respectée. Toutefois, le cadre des disciplines financières étant étroitement lié à la situation économique et sociale du pays (qui change très souvent), nous avons donc proposé que ledit cadre, prévu par le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E..... soit revu tous les trois ans. Cela renforcerait les opérations financières du gouvernement en respectant à la fois le cadre des disciplines financières conforme à la situation économique récente du pays, et le principe fondamental appelé : « le principe de consentement » (*The Principle of Consent*). Et, cela permettrait aussi au Parlement de surveiller la gestion des politiques financières du gouvernement.

1130. Ce système est similaire à celui de l'Angleterre où le ministère de Finances est tenu de régir « la convention de la responsabilité budgétaire » (*The Charter for Budget Responsibility*) dont les textes concernent principalement l'établissement des politiques financières et leur mise en œuvre, en vue de soumettre un rapport sur le résultat de l'implantation des politiques financières auprès du Parlement. Par ce moyen, le Parlement peut prouver son efficacité et son renforcement s'agissant de la considération des politiques et de la prise de décision, comme autorisé par le système démocratique.

B. Les solutions proposées pour cerner l'implantation de politiques populistes -irresponsables- qui ont causé l'augmentation de la dette publique

1131. La raison principale pour laquelle les politiques populistes irresponsables persistent est qu'il n'y a aucune loi qui définisse clairement les disciplines financières et que d'autres règlements subordonnés ont été appliqués à leur place.
A cet égard, les solutions possibles proposées sont les suivantes : la loi des finances publiques doit s'appliquer -en tant que règle neutre- à toutes les agences publiques ; le système de droit des finances de l'Etat doit être unique, en intégrant et modifiant les lois dont les textes législatifs se correspondent, pour éviter la répétition et le conflit d'après ces

lois ainsi que les problèmes techniques ultérieurs; et surtout, dans l'aspect de la loi sur la gestion de la dette publique, le plus important à considérer est l'application de la législation en faveur de l'efficacité concernant la gestion de la dette publique.

§II. Les solutions pour améliorer les mesures juridiques de la gestion de la dette publique prévues par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique

1132. Comme nous avons vu que la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique présente certaines limites tant au niveau central que local, des solutions sont donc proposées afin d'améliorer son application au niveau central (A) et pour étendre son application au niveau local (B).

A. Les solutions proposées pour améliorer le contenu de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique afin de mieux gérer la dette au niveau central

1133. Nous proposons deux solutions : l'une vise à résoudre le problème résultant de la duplication et de la contradiction révélées par l'examen de la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et de la Loi de 2005 sur la gestion de la dette publique (1) ; l'autre a pour objet de mieux déterminer les objectifs de l'endettement public prévus par cette dernière (2).

1. Les solutions proposées en cas de duplication conflictuelle des lois

1134. D'après notre étude, nous réalisons que certaines lois (comme la loi de 1959 relative à la procédure budgétaire) s'appuient sur des dispositions -concernant l'endettement public- qui sont distinctes de celles de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique. Cependant, ces deux lois sont actuellement applicables et ont légalement la même valeur juridique. Cela soulève le problème du conflit des lois. Pour résoudre celui-ci, nous nous permettons de proposer que l'endettement ou la gestion de la dette publique soit soumis -à une seule loi- dont la mise en œuvre est plus récente et le contenu plus complet : la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Par conséquent même si, en pratique, la gestion de la dette publique ne dépend que de cette loi, il vaudrait mieux modifier les textes législatifs -de même nature- dans les autres lois. Par exemple, il faut étudier le projet de loi portant sur la procédure budgétaire B.E. … (qui

va remplacer la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire dont le contenu est obsolète) et le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E. .... (qui annule les textes antérieurs à la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique). Cependant, l'endettement public, le cautionnement et les autres opérations liées aux propriétés et charges de l'Etat restent toujours conformes aux règles et conditions fixées par ladite loi. Ces solutions font de la Loi portant sur la gestion de la dette publique, une loi centrale.

2. Les solutions proposées pour mieux déterminer les objectifs de l'endettement public

1135. En présence d'une situation difficile, il est préférable que les textes législatifs couvrent complètement les objectifs des nouvelles catégories d'emprunt, en mentionnant, par exemple, l'application de lois spécifiques sur l'emprunt, après exclusion de la loi supérieure. En conséquence, la Loi portant sur la gestion de la dette publique doit être modifiée, en définissant l'objectif de l'emprunt dans l'article 20, qui couvre le contenu de l'emprunt pour la relance du pays après les crises économiques ou les catastrophes et sa gestion dans le temps. Cette gestion, selon l'objectif fixé, doit être insérée dans la loi en modelant les ordonnances autorisant le ministère des Finances à emprunter. Par exemple, ce dernier octroie le pouvoir au Conseil des ministres de fixer la monnaie appliquée à l'emprunt, la somme maximale de l'emprunt et sa durée, l'emploi des sommes empruntées (comme indiqué dans les objectifs) ou le transfert au Trésor en cas d'urgence ; c'est toujours au Conseil des ministres de déterminer les règles et les moyens de gestion de l'emprunt, de superviser les agences publiques concernées par l'emploi dudit emprunt qui ravive la relance économique du pays, lors de la crise. Reste à définir clairement -dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique- à quel moment la situation du pays est normale ou anormale, pour analyser la nécessité de relance du pays et pour que l'Exécutif l'approuve en considération de l'objectif de l'emprunt, et qu'il ne puisse indépendamment contracter un emprunt. Bien que ce type d'emprunt, prescrit dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique, soit similaire aux autres types d'emprunt, le pouvoir législatif ne doit pas en fixer le plafond. Les autres types d'emprunt sont exclus. A la suite de notre entrevue[420] sur l'objectif de l'emprunt avec le Bureau de la gestion de la dette publique, nous en avons conclu que l'objectif de l'emprunt -pour la relance du pays- doit être défini

[420] Entrevue avec M. Suwit ROJJANAVANICH, **vice-directeur du Bureau de la gestion de la dette publique en Thaïlande**, Ministère des Finances, fait à Bangkok, Thaïlande, le 10 mai 2013.

dans la loi, pour répondre à une situation incertaine dans le futur comme celle liée à une catastrophe naturelle.

1136. A part la proposition susmentionnée, plus importante encore est la définition de « l'emprunt pour le développement économique et social », contracté dans le but de développer l'économie et l'action sociale comme prescrit par les articles 20(2) et 22. Cet emprunt doit être effectué dans le cas où, en dehors du budget annuel, une autre somme d'argent serait nécessaire. Néanmoins, la loi de 2005 n'indique pas la définition de cette expression dans l'article 4. On ne sait précisément à quel type et à quelle activité de l'Etat on peut rattacher cet emprunt. Une définition a bien été proposée par le passé, dans le projet de loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. …, mais exclue par le Conseil d'Etat de Thaïlande lors de son examen, celui-ci ayant estimé que cette expression était bien comprise en général, elle devait être définie dans les autres articles concernés. Donc, cette définition n'a pas été transcrite dans le projet de loi approuvé par le Parlement.
En conséquence, nous proposons que l'emprunt, créé selon cet objectif, adopte la Loi autorisant le ministère des Finances à contracter un emprunt avec des pays étrangers B.E. 2519 (1976). En effet, cet emprunt a été envisagé pour que les agences publiques puissent le dépenser dans le but de développer continuellement l'aspect économique et social.

1137. Considérant ledit développement, l'on peut analyser non seulement l'intention de droit, mais aussi la pratique traditionnelle exercée par le gouvernement ou le ministère des Finances, pratique qui pourrait être non conforme à l'intention de droit et peu transparente.

1138. En conclusion, c'est le Législatif qui détermine la définition de l'emprunt pour le développement économique et social. En examinant la Loi portant sur la gestion de la dette publique, on remarque que l'emprunt pour le développement économique et social vise à investir la somme totale ou partielle de l'emprunt dans des activités spécifiques, ce qui est interdit dans le plan du budget annuel. Similairement, un certain nombre de personnes accepte le fait que l'emprunt pour le développement économique et social soit un emprunt pour l'investissement dans diverses activités de base du pays comme l'acquisition

d'infrastructures[421]. En définissant cette expression, le Parlement doit bien réfléchir pour éviter le problème causé par une définition trop étendue ou trop étroite ; mais quelle que soit la définition appliquée, celle-ci ne doit pas limiter les diverses formes de développement du pays. En effet, en considérant la définition générale et commune de « l'emprunt pour la relance du pays », il faut la dissocier de « l'emprunt pour le développement économique et social » qui est géré à long terme et en temps normal, comme prescrit par la présente loi. Quant à « l'emprunt pour la relance du pays », on l'utilisera dans un cas d'absolue nécessité, comme une catastrophe naturelle, lorsqu'une somme importante doit être débloquée en urgence.

B. Les solutions proposées pour étendre le champ d'application de la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique au niveau central

1139. Dans une situation, sans loi ni règlement définissant les mesures sur la gestion de la dette publique des collectivités locales, il faut trouver la solution la plus équilibrée entre l'autonomie desdites collectivités et la promotion de disciplines financières favorables à la gestion de leur dette publique afin qu'elle soit exécutée aussi efficacement que celle de l'Etat.

1140. Pour résoudre ce problème, nous envisageons deux possibilités :

La première consisterait à étendre le champ d'application de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau central en modifiant son article 4 pour l'ouvrir au cas des collectivités locales. De toute évidence, la gestion locale de la dette publique devrait être traitée de la même manière que celle du niveau central. Cette proposition pourrait créer une unité pour mieux gérer la dette publique du pays. Toutefois, cette proposition ne tient pas compte de l'autonomie financière et de la spécificité de chaque collectivité.

La seconde possibilité serait de créer une loi sur la gestion de la dette des collectivités locales ou d'ajouter des règles de gestion de la dette dans une partie des lois que crée chaque collectivité locale, comme la Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la municipalité de Pattaya B.E. 2542 (1999). Néanmoins, la publication de la législation sur la gestion de la dette publique dans les lois de l'administration locale

[421] Institut de la recherche du droit et Institut de la recherche des politiques économiques et financières. (août B.E. 2555). Exposé sur la Loi portant sur la gestion de la dette publique, p 35.

paraît bien convenir parce que cette gestion peut s'accomplir sous plusieurs formes telles que l'emprunt, l'acquittement des dettes, etc. Cependant, ladite législation devrait imposer aux collectivités locales la création de législations ou de règlements (sur la gestion de la dette publique) plus étendus ; par exemple, dans les textes législatifs concernés devraient être indiqués : l'endettement, la restructuration de la dette, les autres gestions, etc.

En effet, la loi de 2005 remaniée devrait définir que les collectivités locales transféreront régulièrement -au Bureau de gestion de la dette publique- un rapport détaillé sur l'emprunt créé par leur organisation en faveur de la collecte d'informations et de l'analyse sur leur situation économique. Cela contribuerait également à promouvoir le rôle du Bureau de gestion de la dette publique qui donnerait des propositions et des conseils sur la gestion de la dette publique, et proposerait la délivrance de législations concernant cette dernière, selon chaque organisation locale. En outre, les institutions financières qui régissent un acte d'emprunt avec les collectivités locales devraient délivrer leur rapport au Bureau de la gestion de la dette publique pour considération.[422] De même, serait défini dans les textes législatifs, le cas où les collectivités locales emprunteraient à des agences ou institutions financières étrangères.

[422] LAOWAKUL Duangmanee. (2554). **Programme sur l'emploi d'un conseiller en vue de l'étude des directives de la mise en œuvre de la gestion des collectivités locales**, 1ère phase, proposé au Bureau de gestion de la dette publique, le ministère des Finances.

Conclusion de la Deuxième Partie

1141. Bien que le contenu de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) soit plus adapté et plus efficace qu'avant, il n'en reste pas moins qu'il présente certaines limites, ce qui nous impose le devoir de chercher les solutions souhaitables pour résoudre ces problèmes. Parmi les divers problèmes déjà présentés dans ce chapitre, les moins graves concernent en premier les limites des plafonds de l'endettement pour l'investissement qui reste actuellement à 10 % du montant total de la loi de finance de l'année. En second, ce sont les objectifs de l'endettement prévus par la loi et qui ne couvrent pas la diversité des emprunts correspondant à toutes les nécessités, notamment dans le cas de la protection et de la sécurité du pays ou les catastrophes naturelles auxquelles la Thaïlande a été confrontée ces derniers temps. Ces problèmes sont à l'origine de l'amendement de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui va permettre à la fois l'extension des objectifs de l'endettement couvrant toutes sortes de nécessité, et la flexibilité de la contraction de la dette publique pour les investissements, tout en respectant le cadre des disciplines financières.

1142. A notre avis, le problème le plus grave c'est le recours à l'endettement public en ne respectant pas le cadre de contraction de la dette fixé dans la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique ainsi que les disciplines financières, comme prescrit dans la Constitution. Il s'avère donc indispensable que le projet de loi relatif aux finances de l'Etat soit promulgué et rigoureusement appliqué afin de fixer le cadre des disciplines financières relatif à la contraction de la dette publique prescrite dans la Constitution de 2007. Cela apporterait une valeur juridique au cadre de durabilité économique qui est actuellement un cadre économique sans contrainte ; cela renforcerait également le respect des disciplines financières prévues par la Constitution et assurerait la bonne application des mesures juridiques de la contraction et de la gestion de la dette publique, comme prévu par la Loi de 2005 portant sur la gestion de la dette publique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1143. Pour gérer une Nation en fournissant des services publics qui répondent aux besoins de la population tout en permettant au pays de se développer, les dépenses et les recettes publiques sont les principaux mécanismes utilisés afin d'atteindre ces objectifs.

1144. Lorsque l'Etat se modernise, les dépenses publiques s'accroissent tandis que les recettes publiques s'amenuisent. C'est la raison pour laquelle il (l'Etat) doit récupérer de l'argent avec d'autres sources de financement pour assurer ses dépenses, en créant un emprunt ou en contractant une dette. En conséquence -selon le concept d'origine-, les objectifs de contraction de la dette publique constituent la dette contractée, dans le cas où les recettes publiques seraient inférieures aux dépenses publiques. Autrement dit, le recours à l'emprunt est justifié par la nécessité de financement du déficit budgétaire. Cependant, on s'aperçoit que les objectifs de l'emprunt ont commencé à changer. En effet, la contraction de la dette -selon le concept moderne- ne signifie pas seulement emprunter pour financer un budget déficitaire, mais aussi pour assurer le développement économique et social, la défense du pays, la restructuration de la dette etc. C'est la raison pour laquelle la dette actuelle est de plus en plus importante.

1145. La contraction de la dette vit le jour en Thaïlande à l'époque du roi Rama V avec le 1er emprunt extérieur destiné au développement des infrastructures et au changement du système administratif. Avec Rama VI, l'emprunt fut utilisé pour la protection du pays et le fonctionnement de la Cour tandis que Rama VII le consacra au remboursement de la dette antérieure. Après une révolution politique, le régime de la Thaïlande devint un régime démocratique en 1932. Depuis lors, le pays est administré par un gouvernement, selon le principe de l'État de droit sous lequel des lois s'appliquent principalement à la gestion du pays. Par conséquent, la contraction de la dette publique du gouvernement est établie par une promulgation de lois. Cette procédure constitue le principe d'égalité devant l'emprunt : l'emprunt étant la contraction d'une dette publique qui engage la responsabilité du gouvernement. Cela signifie qu'il devra rendre ultérieurement l'argent à ses prêteurs pour s'acquitter de ladite dette. La dette publique contractée est donc à la charge du peuple -contribuable. C'est la raison pour laquelle la contraction de la dette publique par le gouvernement doit être approuvée par le corps législatif, afin que les représentants du peuple puissent la vérifier.

1146. Dans le passé, les lois autorisant le gouvernement à emprunter de l'argent se caractérisaient selon les deux objectifs suivants :

1) une loi générale telle que la Loi portant sur l'établissement du budget B.E. 2502 (1959) autorisant le gouvernement à emprunter dans un seul cas, grâce à l'emprunt créé pour rembourser un budget déficitaire selon l'article 9 bis ;

2) une loi promulguée pour autoriser le gouvernement à emprunter dans des cas spécifiques comme la Loi portant sur l'emprunt pour le développement de l'enseignement professionnel B.E. 2509 (1966) accordant au gouvernement un prêt de 8 millions de dollars dans un délai de 4 ans ou la Loi portant sur l'emprunt B.E. 2502 (1959) qui autorise le gouvernement à emprunter afin de maintenir des activités dans le pays concernant les transports, l'éducation, l'ordre et la santé publics ainsi que l'investissement pour le développement économique.

1147. En ce temps-là, les recettes provenant de la collecte des impôts étant insuffisantes, un autre objectif est apparu en faveur de la promulgation d'une nouvelle loi assujettie à l'emprunt. En effet, l'emprunt devait être créé grâce à une émission d'instruments de la dette prévue par la Loi portant sur les bons du Trésor B.E. 2487 (1944). Lorsque la loi permettant au gouvernement d'emprunter de l'argent en émettant des bons du Trésor fut promulguée, le ministre des Finances fut autorisé à emprunter intégralement ou partiellement la quantité de bons du Trésor émis.

1148. Avant de faire face à la crise économique de l'année 1997, la Thaïlande a atteint la prospérité économique. « La dette publique » n'était alors pas importante. Après avoir plongé dans la crise économique, une seule politique financière ne pouvait être appliquée efficacement. La politique fiscale devenait ainsi l'un des outils du gouvernement, surtout concernant la dette publique créée pour la reprise économique. A cet égard, la Thaïlande a dû demander des aides financières au Fonds monétaire international afin de résoudre ses problèmes économiques. Par la suite, la dette publique a joué un rôle de plus en plus important en Thaïlande.

1149. Or, les lois concernant la contraction de la dette publique n'étaient pas adaptées tandis qu'il n'existait pas de mesures juridiques appliquées à son accroissement. Pour que la Thaïlande affronte la grave crise économique qui a fait accroître rapidement la

dette publique, le gouvernement aurait dû concevoir une stratégie mieux adaptée a la dette publique existante ou/et à celle qui serait ultérieurement contractée. En fait, en raison de lois dispersées sur la contraction, la garantie et la restructuration de la dette antérieure, et des nombreux organismes qui en étaient responsables, la dette publique n'a pas été efficacement gérée.

1150. En conséquence, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) fut promulguée par le gouvernement pour que les dispositions de ces diverses lois soient systématiquement amendées puis réunies. En outre, les présentes lois permettent au gouvernement de contracter la dette publique pour l'investissement, comme le précise l'article 20 (5) de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005). Ce dernier autorise le gouvernement à contracter la dette en vue de développer les marchés des instruments (de la dette) qui deviendront stables et favoriseront la mobilisation des capitaux du secteur public, du secteur privé et des intérêts s'y référant. Par ailleurs, un seul organisme central est chargé de gérer systématiquement et efficacement la dette publique, et de contrôler globalement sa contraction afin que la charge de ladite dette soit conforme à la situation fiscale et financière du pays.

1151. Ainsi qu'il a déjà pu être souligné, l'observation de disciplines financières concernant l'efficacité de la contraction de la dette publique de même que celle de sa gestion est indispensable. C'est pourquoi la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) a été promulguée. La présente loi -loi générale- appliquée pour la contraction de la dette publique du pays se compose des deux parties essentielles suivantes:

- La première concerne la contraction de la dette publique (y compris l'emprunt ainsi que sa garantie). La Loi portant sur la gestion de la dette publique permet au ministère des Finances, approuvé par le Conseil des ministres, d'emprunter de l'argent selon 5 objectifs :

1) rembourser le déficit budgétaire ;

2) développer l'économie et la société ;

3) restructurer la dette publique ;

4) transférer des emprunts à d'autres organisations ;

5) développer les marchés intérieurs des instruments de la dette.

1152. Selon les objectifs de l'emprunt mentionnés ci-dessus, les conditions, les règlements et les mesures juridiques sont indispensables. Cela veut dire que les sources, les monnaies, le montant des emprunts, la conversion d'une monnaie étrangère en monnaie thaïlandaise, les taux d'intérêts, les frais, les dépenses, les réductions, les délais de remboursement des capitaux, les objectifs de paiement des emprunts, les conditions, les moyens et les clauses essentielles sont publiés dans le Journal Officiel.

1153. Le ministère des Finances a ensuite la responsabilité d'informer le Parlement au sujet de l'emprunt et de sa garantie pour l'exercice écoulé. Tous les détails devront être donnés, et notamment les réalisations qui ont été atteintes et/ou qui le seront afin d'obtenir la transparence et faciliter les vérifications : le but final étant que l'emprunt et les dépenses soient des plus utiles !

- La deuxième s'attache à la gestion de la dette publique en prévoyant : une planification, un contrôle, une contraction de la dette avec une garantie, une possibilité de restructuration de la dette du gouvernement, d'un organisme sous son contrôle, d'une administration locale, d'une entreprise publique, et même d'un acquittement de ladite dette. Cette partie vise à rendre plus efficace la gestion de la dette publique, et à renforcer la stabilité financière et le développement économique.

« La Commission de gestion de la dette publique » créée par la loi est chargée de présenter et de proposer au Conseil des ministres un plan de gestion de la dette publique, à chaque exercice. En outre, elle détermine les règles de l'emprunt, sa garantie, l'acquittement et la restructuration de la dette publique ainsi que le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette.

Cette Commission est aidée par le « Bureau de gestion de la dette publique » qui, lui, est responsable des activités et des affaires générales (de la Commission), des études et de l'analyse des structures de la dette publique, de la collecte des données et de l'opération correspondant à la gestion de ladite dette, du suivi de la performance respectant le contrat engagé par la source d'emprunt.

De plus, « le Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique et le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette » est un mécanisme chargé de la gestion de l'argent emprunté pour la restructuration de la dette publique et pour un développement plus efficace des marchés intérieurs des instruments de la dette, sous le contrôle de la Commission du « Fonds de gestion ».

1154. Néanmoins, même si la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) -loi éliminant les restrictions (sur la contraction de la dette publique) prescrites dans les anciennes lois- autorise actuellement l'Exécutif à contracter la dette publique selon divers objectifs, il existe plusieurs problèmes juridiques posés par la présente loi. En effet, le cadre des disciplines financières n'est pas fixé dans la loi, et celle-ci ne couvre pas la diversité des emprunts correspondant à toutes les nécessités.

1155. Toutefois, la contraction de la dette publique procurant des effets négatifs sur les disciplines financières, le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E.... est considéré comme un cadre pour la perception des revenus, le contrôle des dépenses et la dette publique, cadre garant de la stabilité économique et du développement durable de l'économie, et qui peut être rendu conformément aux dispositions du chapitre 8 de la Constitution. Cependant, jusqu'à présent, un tel projet de loi n'a pas encore été approuvé par le Parlement. C'est la raison pour laquelle, le cadre relatif aux disciplines financières comme prescrit dans la Constitution n'est pas applicable, en pratique. En outre, le gouvernement soutient la mise en place de politiques populistes et a besoin d'investir davantage dans différents domaines. A cause des restrictions provoquées par le plafond des emprunts prescrit dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et la difficulté d'utilisation de ces emprunts dans le système budgétaire, le gouvernement a mis en place des lois spéciales pour emprunter plus facilement de l'argent -sans respecter le cadre de contraction de la dette fixé dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique et les disciplines financières prescrites dans la Constitution. En conséquence, le montant de la dette publique thaïlandaise s'accroît.

1156. Quant à l'autre problème que pose la restriction quantitative (au niveau des emprunts) de la Loi portant sur la gestion de la dette publique il relève des cas suivants :

Premièrement, même si la loi de 2005 et son amendement autorisent le ministère de Finances à emprunter de l'argent d'après cinq objectifs [1) compenser le budget déficitaire ou les dépenses supérieures aux revenus, 2) développer l'économie et le social, 3) restructurer la dette publique, 4) prêter des emprunts à d'autres organisations et 5) améliorer les marchés des instruments de la dette], le gouvernement a promulgué des ordonnances l'autorisant à emprunter de l'argent en dehors desdits objectifs pour notamment se protéger des inondations. Si la Loi portant sur la gestion de la dette publique

déterminait plus d'objectifs, plusieurs ordonnances ou lois rendues par le pouvoir exécutif ne seraient pas nécessaires pour emprunter de l'argent.

Deuxièmement, comme la contraction des dettes et de la dette publique effectuée par les organisations locales est séparée des dettes de l'Etat selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique et que la les dispositions concernant la gestion desdites dettes ne sont pas fixées, la gestion de la dette thaïlandaise reste inefficace.

Troisièmement, le conflit entre la loi sur l'établissement du budget et la Loi portant sur la gestion de la dette publique pour lequel se pose le problème d'interprétation desdites lois.

1157. Selon les restrictions mentionnées ci-dessus, on pourrait résoudre ces problèmes en promulguant une loi sur les finances de l'Etat en vue de fixer le cadre des disciplines financières pour la contraction de la dette publique prescrite dans la Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007), et en appliquant juridiquement un cadre de durabilité économique qui ferait partie des clauses du cadre des disciplines financières pour la contraction de la dette publique prescrite dans la Constitution.

1158. Par ailleurs, il faudrait que la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), appliquée actuellement, soit amendée (afin d'améliorer la gestion de la dette publique thaïlandaise) en créant la flexibilité de la contraction de la dette publique pour les investissements et pour la gestion de ladite dette dans le cadre des disciplines financières. Il faudrait aussi que l'état de la présente loi soit neutre et que le Parlement se montre plus efficace pour contrôler la dette publique contractée par le corps exécutif en fixant les emprunts pour les investissements selon la nécessité et la possibilité des projets. Cela permettrait d'éviter la contraction d'un montant important de dette publique correspondant à des politiques populistes.

1159. Autre problème qui doit aussi être résolu : le conflit de lois. Cela signifie qu'elles doivent être en adéquation, les unes avec les autres. Par exemple, pour faire revivre le pays après des catastrophes, il faut le plus souvent avoir recours à des emprunts et être en capacité de les gérer immédiatement, et ceci doit être aussi ajouté dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique. Concernant le problème de la contraction des dettes et la gestion de la dette publique des organisations locales, nous pensons qu'il

faudrait déterminer les moyens relatifs à la gestion de ces dettes comme pour la gestion de la dette de l'Etat, et que le Bureau de gestion de la dette publique devrait donner des conseils, des suggestions pour rendre les dispositions ou les règles de gestion des dettes desdites organisations. Cela aboutirait à une gestion unique et standardisée de la dette du pays.

1160. Outre les solutions proposées aux problèmes mentionnés ci-dessus, il paraît nécessaire que la Thaïlande réfléchisse attentivement à la contraction de la dette publique pour des investissements dans le futur. Après la crise de l'année 1997, la Thaïlande a connu une meilleure situation économique grâce à l'afflux de grandes liquidités, le gouvernement ayant adopté une politique relative à la dépendance aux emprunts extérieurs. Par ailleurs, en raison des investissements pour l'infrastructure, appuyés par la collecte des capitaux intérieurs, et de l'autorisation accordée au secteur privé d'investir dans la méga infrastructure, le nombre d'emprunts extérieurs a diminué à compter de l'année 2003. Néanmoins, durant la décennie écoulée, les emprunts extérieurs ont joué un rôle de plus en plus important en faveur du développement du pays dans différents domaines économiques, tels les projets d'infrastructure liés aux transports et aux communications (l'électricité, l'eau, le téléphone, les routes nationales, les autoroutes express, le métro, l'irrigation et l'agriculture). Les sources d'emprunts extérieurs ayant une influence majeure sur le développement du pays se composent de sources multilatérales et bilatérales. Les sources multilatérales ou les institutions financières internationales sont : la Banque mondiale, la Banque asiatique du développement, la Banque européenne d'investissement. Quant aux sources bilatérales, il s'agit de l'argent emprunté aux gouvernements de divers pays comme le gouvernement japonais via l'Agence japonaise de coopération internationale (AJCI), le gouvernement des Etats-Unis, le gouvernement allemand via le Kreditanstalt fur Wiederaufbau (KfW), le gouvernement danois via DANIDA (*Danish International Development Agency*), et le gouvernement espagnol.

1161. La présente Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) détermine le cadre de la contraction de la dette publique avec un plafond d'endettement et une monnaie fixés. Dans le futur, on devrait orienter les recherches vers une meilleure utilisation de l'emprunt du gouvernement. Après en avoir déterminé le cadre, il faudrait donc analyser, puis sélectionner les sources de l'emprunt aux gouvernements étrangers.

A cet égard, il est impératif que les règles permettant au gouvernement de choisir les sources d'emprunts les plus adaptées (non seulement les sources multilatérales mais aussi bilatérales) soient utilisées, en comparant les conditions qui conviennent à tels projets, en calculant approximativement le prêt en valeur équivalente, ceci afin d'éviter un afflux de monnaies extérieures. Cela constitue le moyen indispensable pour se protéger du risque et obtenir l'emprunt le plus avantageux.

1162. Cependant, je pense que même si le recours à l'endettement public devient un acte courant en ce moment, il ne devrait pas être le premier choix pour le développement ou la résolution de problèmes liés à l'économie de la Thaïlande. Par contre, la réforme ou les consolidations fiscales sont des considérations importantes auxquelles ce pays devrait donner de l'importance concernant son développement à long terme.

1163. Si les dépenses gouvernementales sont nécessaires pour relancer l'économie et créer la confiance, il faut néanmoins

1) mettre en place un système sélectif au niveau des dépenses -dans le but d'économiser- au lieu de dépenser à tout-va, et de recourir aux impôts indirects.
2) soutenir l'investissement du secteur public, tout en passant un accord (JOINT VENTURE) avec le secteur privé pour augmenter la capacité de production, et renforcer le pouvoir de concurrence du pays.

Telle est certainement la méthode susceptible de créer un meilleur climat pour l'investissement, permettant notamment au secteur privé d'investir, condition de l'instauration d'une économie forte à long terme.

1164. Partant, lorsque l'économie se développe bien, le secteur public peut réduire son rôle jusqu'à l'obtention d'une situation convenable. Cette direction constitue un « challenge » pour la Thaïlande, mais elle n'a pas d'autre choix pour accéder à la bonne résolution des problèmes liés à l'économie, et plus particulièrement à un développement économique conforme au cadre et à la consolidation de sa stabilité.

****

ANNEXES

I. Les Constitutions

II. Les textes législatifs cités

III. Les textes exécutifs cités

i. Les ordonnances

ii. Les règlements

iii. Les projets de loi

I. Les Constitutions

Constitution de 2540 (B.E. – 1997 A.D.) Constitution de la Thaïlande B.E.2540 (1997) nº 16eme

[รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540] ฉบับที่ 16

Constitution de 2550 (B.E. – 1997 A.D.) Constitution de la Thaïlande B.E.2550 (2007) nº 18eme

[รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550] ฉบับที่ 18

II. Les textes législatifs cités

Code civil et commercial

[ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์]

Loi portant sur le budget des dépenses

[พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย]

Loi portant sur le budget des dépenses annuelles

[พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี]

Loi portant sur le budget des dépenses supplémentaires

[พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม]

Loi portant sur le transfert du budget

[พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ]

Loi de 2485 (B.E. – 1942 A.D.) Loi portant sur les allocations au cours d'une situation critique B.E.2485 (1942)

[พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2485]

Loi de 2487 (B.E. – 1944 A.D.) Loi portant sur les bons de Trésor B.E.2487 (1944)

[พระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487]

Loi de 2489 (B.E. – 1946 A.D.) Loi autorisant le gouvernement à utiliser un paiement anticipé B.E. 2489 (1946)

[พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489]

Loi de 2491 (B.E. – 1948 A.D.) Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E. 2491 (1948)

[พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491]

Loi portant sur les réserves de trésorerie (n°2) B.E. 2495 (1952)

[พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495]

Loi de 2496 (B.E. – 1953 A.D.) Loi portant sur les municipalités B.E. 2496 (1953)

[พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496]

Loi de 2502 (B.E. – 1959 A.D.) Loi portant sur le Conseil du développement des économies nationales B.E.2502 (1959)

[พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502]

Loi de 2502 (B.E. – 1959 A.D.) Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)

[พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502]

Loi de 2503 (B.E. – 1960 A.D.) Loi portant sur les services de l'électricité régionale B.E.2503 (1960)

[พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503]

Loi de 2510 (B.E. – 1967 A.D.) Loi portant sur le pouvoir relatif au cautionnement du ministère des Finances B.E. 2510 (1967)

[พระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510]

Loi de 2510 (B.E. – 1967 A.D.) Loi portant sur les services des eaux métropolitaines B.E.2510 (1967)

[พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510]

Loi de 2519 (B.E. – 1976 A.D.) Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976)

[พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519]

Loi de 2519 (B.E. – 1976 A.D.) Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976)

[พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519]

Loi de 2522 (B.E. – 1979 A.D.) Loi portant sur les aéroports de la Thaïlande B.E.2522 (1979)

[พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522]

Loi de 2522 (B.E. – 1979 A.D.)Loi portant sur les services des eaux régionales B.E.2522 (1979)

[พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522]

Loi de 2524 (B.E. – 1981 A.D.) Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour acheter de l'armement à un gouvernement étranger B.E. 2524 (1981)

[พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524]

Loi de 2528 (B.E. – 1985 A.D.) Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la métropole de Bangkok B.E. 2528 (1985)

[พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528]

Loi de 2535 (B.E. – 1992 A.D.) Loi portant sur le règlement de l'administration publique B.E. 2535 (1992)

[พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535]

Loi de 2537 (B.E. – 1994 A.D.) Loi portant sur le Conseil du sous-district et l'organisation administrative du sous-district B.E. 2537 (1994)

[พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537]

Loi de 2539 (B.E. – 1996 A.D.) Loi portant sur la procédure administrative B.E. 2539 (1996)

[พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539]

Loi de 2540 (B.E. – 1997 A.D.) Loi portant sur l'administration provinciale B.E. 2540 (1997)

[พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540]

Loi de 2542 (B.E. – 1999 A.D.) Loi portant sur le règlement de la gestion administrative de la municipalité de Pattaya B.E. 2542 (1999)

[พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542]

Loi de 2548 (B.E. – 2005 A.D.) Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)

[พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548]

III. Les textes exécutifs cités

i. Les ordonnances

L'ordonnance de 2528 (B.E. – 1985 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer des emprunts extérieurs B.E. 2528 (1985)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างการกู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. 2528]

L'ordonnance de 2541 (B.E. – 1998 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent et à gérer ses emprunts pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) B.E.2541 (1998)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541]

L'ordonnance de 2541 (B.E. – 1998 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541]

L'ordonnance de 2541 (B.E. – 1998 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour renforcer les institutions financières B.E.2541 (1998)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541]

L'ordonnance de 2552 (B.E. – 2009 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à contracter l'emprunt pour la relance et la stabilité économique B.E 2552 (2009)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552]

L'ordonnance de 2555 (B.E. – 2012 A.D.) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour créer un système de gestion de l'eau et les futurs aménagements du pays B.E. 2555 (2012)

[พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอาณาคตประเทศ พ.ศ.2555]

L'ordonnance de 2555 (B.E. – 2012 A.D.) L'ordonnance sur le Fonds national d'assurances contre les catastrophes B.E. 2555 (2012).

[พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555]

ii. Les règlements

Règlements de 2528 (B.E. – 1995 A.D.) Règlement sur l'Endettement du pays B.E. 2528 (1985)

[ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528]

Règlements de 2541 (B.E. – 1998 A.D.) Règlements du ministère de l'Intérieur sur les procédures budgétaires des administrations locales B.E. 2541 (1998)

[ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541]

Règlements de 2547 (B.E. – 2004 A.D.) Règlements du ministère de l'Intérieur sur la réception, le paiement, l'épargne, le dépôt et l'audit de l'administration locale B.E. 2547 (2004)

[ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547]

Règlements de 2549 (B.E. – 2006 A.D.) Règlements ministériels relatifs à l'exécution des autres transactions financières favorables à la restructuration de la dette publique B.E. 2549 (2006)

[กฎกระทรวงว่าด้วยการทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549]

Règlements de 2551 (B.E. – 2008 A.D.) Règlements ministériels sur la fixation des taux et des conditions relatifs à la perception des intérêts et des frais du ministère des Finances B.E. 2551 (2008)

[กฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551]

iii. Les projets de loi

Le projet de loi autorisant le ministère des Finances à emprunter pour le développement de l'infrastructure des transports publics B.E....

[ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...]

Le projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E....

[ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...]

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE EN LANGUE THAILANDAISE

[บรรณานุกรม (ภาษาไทย)]

Ouvrages généraux

[**หนังสือทั่วไป**]

APIWATTANA Apichai. **Investissement de l'étranger et finances du Mexique.** (Bangkok: Ministère du Commerce.Département de l'Economie Commerciale). 1981.12p. [อภิชัย อภิวัฒนา.**การลงทุนจากต่างประเทศและ การเงินและการคลังของประเทศเม็กซิโก.** (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์). ๒๕๒๔. ๑๒หน้า.]

CHAIMONGKOL Paisarn. **Théories et Pratiques pour le budget gouvernemental.** (Bangkok :Thaiwattanaphanich).1983.442p. [ไพศาล ชัยมงคล. **งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ**. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช). ๒๕๒๖. ๔๔๒หน้า.]

CHAISUT Rinjai. **Marché secondaire (Thaïlande) … Nouvelle dimension de l'investissement.** Avancement avec le marchéà terme thaï. 1ère édition. (Bangkok : Weladee Presse). P.31. [รินใจ ไชยสุต. ตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย)... มิติใหม่ของการลงทุน. ก้าวล้ำหน้าไปกับตลาดล่วงหน้าไทย. TBS on Thailand's Future Markets. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เวลาดี). หน้า ๓๑.]

CHAIYAN Viwattanachai. **Loi de finances de 1942**. (Bangkok : Siwaporn). 1961.71p. [ไชยยันต์วิวัฒน์ไชย. **กฎหมายการคลังปี ๒๔๘๕. (**พระนคร : ศิวพร). ๒๕๐๔. ๗๑ หน้า.]

CHEATHAI Somyos. **Les principes fondamentaux du droit public.** (Bangkok : Vinyouchol). 1993. [สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน). ๒๕๓๖.]

CHIRAMANEE Surachet. **La gestion des finances publiques**. (Songkla : Presse de l'Université Songkla). 1991. 406p. [สุรเชษฐ์ ชิระมณี. **การบริหารงานคลังสาธารณะ**. (สงขลา : คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์). ๒๕๓๔. ๔๐๖ หน้า.]

CHOKMOH Phum. **Lois relatives aux institutions financières gouvernementales.** (Bangkok : Presse de l'Université Ramkhamhaeng). 2000. 595p. [ภูมิ โชคเหมาะ. **กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ**. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง). ๒๕๔๓. ๕๙๕ หน้า.]

INSTITUT D'ETUDES JUDICIAIRES DE BARREAU. **Manuel de droit administratif**. (Bangkok : Presse de l'Institut d'Etudes judiciaires de Barreau). 2000. 666p. [สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา). ๒๕๔๓. ๖๖๖ หน้า.]

INSTITUT DE RECHERCHE DE SANTE. Le mécanisme de finance sur l'assurance de santé. (Nonthaburi : Institut de recherche de santé. 2006. 128p. [สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. **กลไกการเงินการคลังด้านประกันสุขภาพของประเทศ (**Financing mechanism). (นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข). ๒๕๔๙. ๑๒๘ หน้า.]

KHAJORNKHAM Benjamas et PERMSUWAN Prajuab. **Finances publiques**. (Bangkok). 1984. [เบญจมาศ ขจรคำ และ ประจวบ เพิ่มสุวรรณ. **การคลังสาธารณะ. (**กรุงเทพมหานคร). ๒๕๒๗.]

KHONGSAWATHIATN Kittiphun. **Gestion du risque financier et des connaissances fondamentales sur les instruments dérivés**. 1ère édition. (Bangkok : Pearson Education Indo china). 2008. [กิตติพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ. **การจัดการความเสี่ยงและ ตราสารอนุพันธ์เบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เพียร์สัน เอ็นดูเคชั้น อินโดไชน่า). ๒๕๕๑]

KORLANEE Vited. **Evènement politiques : 43 ans de Démocratie en Thaïlande**. (Bangkok : KROmkarnpim Imprimerie). 1975. 1296p. [วิทย์ กรณี. **เหตุการณ์บ้านเมือง : 43ปี ประชาธิปไตยในประเทศไทย.** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการพิมพ์). ๒๕๑๘. ๑๒๙๖ หน้า.]

LAOHARAYA Kanokphan. **Loi portant budget et endettement public du gouvernement. (**Bangkok : Office de l'économie). 2000. [กนกพรรณ เหล่าอารยะ. **กฎหมายวิธีการงบประมาณกับการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง). ๒๕๔๓.]

LEARDPHAITOON Somkit**. Des explications de la loi de finances avec l'appendice du recueil de la loi de finances et de budget.** (Bangkok : Nititham). 1998. 493p. [สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง พร้อมด้วยภาคผนวกรวมกฎหมายการคลังและ การงบประมาณ. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม). ๒๕๔๑. ๔๙๓ หน้า.]

_____. Manuel de droit des Finances Publiques. 3ème édition. (Bangkok : Imprimerie Nititham). 2002. [____. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม). ๒๕๔๕.]

LIKITHAMMAROJANA Pornchai. **Finances publiques. (**Songkhla : Presse de l'Université Songkhla). 2000. 140p. [พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. **การคลังสาธารณะ.** (สงขลา : คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์). ๒๕๔๓. ๑๔๐ หน้า.]

_____. Finances gouvernementales et finances locales. (Bangkok : Odeon Store) 2007. [_____. **การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น.**(กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์). ๒๕๕๐.]

LULITANOND Vichit. **Science économique et lois sur les finances**. (Phra Nakorn : Imprimerie de l'Université Thammasat). 1969. [วิจิตร ลุลิตานนท์. **วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง.** (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๑๒.]

MEEMAK Warapith. **Système financière des collectivités locales : étude concernant les subventions.** (Bangkok : bureau académique, secrétariat du cabinet des députés). 2002. 209p. [วรพิทย์ มีมาก. **ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณี เงินอุดหนุน.** (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร). ๒๕๔๕. ๒๐๙ หน้า.]

MINGMANINAKHIN Wannarak. **« Gestion de la dette publique de la Thaïlande » dans le texte du cours pour le séminaire de l'année scolaire 1984 sujet : Crise de la dette externe du gouvernement thaï.** (Bangkok). Faculté de l'Economie. Université Thammasat. 11-12 février 1985. [วรรณรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. **การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย เอกสารประกอบการสมนาปีการศึกษา ๒๕๒๗ : วิกฤตหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย.**(กรุงเทพมหานคร). คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๑๑-๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘.]

_____. The public debt: a burden on future generation?. (Bangkok). Faculté d'Economie Université Thammasat. 1972. 13 p. [____. **หนี้สาธารณะ : สิ่งต้องห้ามสำหรับรุ่นต่อไป?.** (กรุงเทพมหานคร). คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๑๕. ๑๓ หน้า]

NUMNONTThamsuk. **Conseiller américain du service gouvernemental dans l'histoire thaïlandaise en 1903-1940 relatif à la relation entre la Thaïlande et les Etats-Unis**. (Phranakorn : Phraephittaya). 1976. [แถมสุข นุ่มนนท์. **ที่ปรึกษาราชการชาวอเมริกันในประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. ๒๔๔๖-๒๔๘๓.** ใน**ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา**. (พระนคร : แพร่พิทยา). ๒๕๑๕.]

PANPIEMRAS Kosit. **Politique financière du tiers-monde.** (Bangkok : Amphol Phittaya). 1981. [โฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. **นโยบายการคลังประเทศด้อยพัฒนา**. (กรุงเทพมหานคร : อำพลพิทยา). ๒๕๒๔.]

PAKEERAT Worajet. **Connaissances fondamentales sur le droit public : Principes fondamentaux du droit administratif et de l'action administrative**. 3ème édition. (Bangkok : Winyuchol). 2006. [วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน). ๒๕๔๕.]

PHINIJPHUWADOL Suphaluk. **Des explications de la loi des finances et des impôts, des théories et des principes de droit fiscal**. (Bangkok : Winyuchol). 1999. 292p. [ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายกฎหมายการคลังและการภาษีอากรภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน).๒๕๔๒.๒๙๒ หน้า.]

_____. Manuel sur la théorie et le principe de droit fiscal. 3ème édition. (Bangkok : Winyuchol). 2004. [_____. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน).๒๕๔๗.]

PHIPATSERITHAM Kreukkiet. **Finance Publique relative à la distributionet à l'allocation.**8ème édition. (Bangkok : Presse de l'Université Thammasat).2003. [เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**. (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๔๖.]

PHONGMONGKOLSAM Boonlerd. **Politique financière relative à la recette du gouvernement**. *(*Bangkok : Barnnakij). 1980. 68p. [บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม. **นโนบายการคลังว่าด้วยรายรับของรัฐบาล**. (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ). ๒๕๒๓. ๖๘ หน้า.]

PROKKATI Kittisak. **Les renseignements fondamentaux concernant le droit de recevoir des informations prévus dans la loi portant sur les informations officielles B.E.2540 (1997).** (Bangkok : Vinyuchol).1998. [กิตติศักดิ์ ปรกติ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐.** (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน). ๒๕๔๑.]

PITTAYAAHARIYAKUL Pipat. **Produits financier dérivé.** 1ère édition. (Bangkok : Thammasat Imprimerie). 1995. [พิพัฒน์ พิทยาอัจริยะกุล. **อนุพันธ์ทางการเงิน.**พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).๒๕๓๘.]

RACHAWONGSUK Sunthorn. **Théories et politiques financières**. (Bangkok : Université Ramkamhaeng). 1979. 313p. [สุนทร ราชวงศ์ศึก. **ทฤษฎีและนโยบายการคลัง**. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง). ๒๕๒๒. ๓๑๓ หน้า.]

_____. Les finances du tiers-monde. (Bangkok : Presse de l'Université Ramkamhaeng). **1980**. 347p. [____. **การคลังประเทศกำลังพัฒนา**. (กรุงเทพมหานคร **:** มหาวิทยาลัยรามคำแหง**). ๒๕๒๓. ๓๔๖** หน้า.]

RATTANASAKAOWONG Kamolchai.**Principes du droit administratif allemand : Principes fondamentaux. (**Bangkok : Nithitham). 1994. 256p. [กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน: พื้นฐานความรู้ทั่วไป**. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม). ๒๕๓๗. ๒๕๖ หน้า]

SAJAPHINANDHA Savittri. **Dettes publiques du gouvernement de Thaïlande**. (Bangkok : Groupe académique de statistique financière). 2000. [สาวิตรี สัจจาภินันท์. **หนี้สาธารณะของภาครัฐของประเทศไทย**. (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มสถิติการคลังฝ่ายวิชาการ). ๒๕๔๓.]

SAMKOSES Varaporn et Varunyouphattanana Sakon.**Fonctionnement de Monsieur le général Prem sur des dettes extérieures ainsi que des entreprise publiques : Longue durée de l'attente des réponses en évaluant une politique économique durant 8 ans**. (Bangkok : Presse de l'Université Thammasat). 1988. [วรากรณ์ สามโกเศศ และ สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. ผลงานเปรมเรื่องหนี้ต่างประเทศและรัฐวิสาหกิจ : ระยะยาวนานแห่งการรอคำตอบ. ในประเมินนโยบายเศรษฐกิจ ๘ปี เปรม. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๓๑.]

SANGUANCHEEP Poonsri. **La gestion financière publique et la procédure budgétaire**. (Bangkok : Presse de l'Université Ramkhamhaeng). 1982. 115p. [พูนศรี สงวนชีพ. **การบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณ**. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง). ๒๕๒๕.๑๑๕ หน้า.]

SEEWALEE Somchintana. **Le Budget de l'Etat et Dettes publiques** (Bangkok : Presse de l'Université Ramkamhaeng). 1983. 140p. [สมจินตนา สีวาลี. **การงบประมาณและหนี้สาธารณะ**. (กรุงเทพมหานคร:รามคำแหง). ๒๕๒๖. ๑๔๐ หน้า.]

SIMASATHEAN Phanas. **60ème anniversaire de Prof. Phanas Simasathean sur la gestion du reliquat financier en Thaïlande : Recueil concernant les finances et le compte.** (Bangkok : Loterie gouvernementale). 1992. 224p. [พนัส สิมะเสถียร. ๖๐ปี **ศาสตราจารย์ดร.พนัสสิมะเสถียรการบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย: รวมบทความด้านการเงินการคลังและการบัญชี.** (กรุงเทพมหานคร:สลากกินแบ่งรัฐบาล). ๒๕๓๕. ๒๒๔ หน้า.]

SITTIWATTANAPUN Nongluck. **Budget : Théorie et analyse en pratique** (Bangkok : Pressede l'Institut National de développement et d'administration). 2001. 303p. [นงลักษณ์ สิทธิวัฒนพันธ์. **การงบประมาณ : หลักทฤษฎีและ แนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ**. (กรุงเทพมหานคร : สุขภาพจิตใจ). ๒๕๔๔. ๓๐๓ หน้า.]

SOTTHIPHUN Jumpee. **Manuel sur les principes relatifs à l'acte juridique et au contrat**. 4ème édition. (Bangkok : Winyuchol). [จุมพี โสธิพันธุ์. คู่มือเกี่ยวกับ หลักการยุติธรรม และ สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพมาหนคร : สำนักพิมพ์วิญญชน).]

SUKCHAREAN Vimonrathana. **Changement des lois et mesures des finances du janvier au mai 1922**. (Bangkok : Bureau de la recherche et de l'analyse du budget du corps législatif, Institut de la politique de l'étude, Alliance sociologique en Thaïlande).1992. 31p. [วิมลรัตน์ สุขเจริญ. **การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลัง มกราคม-พฤษภาคม ๒๕๓๕**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติสถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย). ๒๕๓๕. ๓๑ หน้า.]

SUWANNAMALA Charas. **Capacité financière de la municipalité**. (Bangkok : Faculté des Sciences Politiques l'Université Chulalongkorn). 1999. 117p. [จรัส สุวรรณมาลา. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)**. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๔๒. ๑๑๗ หน้า.]

_____. **Réforme du système des finances thaïes : Décentralisation.** (Bangkok : Bureau du fonds supportant la recherche). 1995. 112p. [____. **ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย). ๒๕๓๘. ๑๑๒ หน้า.]

SUWANNATAD Preecha. **Cours de jurisprudence**. (Bangkok : Winyuchol). 2012. [ปรีชา สุวรรณทัต. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน). ๒๕๕๕.]

SUWANNATAD Preecha, POLSUWAN SABAYROOB Orapin, SIRIKUNCHOTI Sumethet et LEARDPHAITOON Somkid. **Répertoire des articles concernant la loi de finances, tome 1.** (Bangkok : Vinyouchol).1994. [ปรีชา สุวรรณทัต, อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, สุเมธ ศิริคุณโชติ และ สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมบทความกฎหมายการคลังเล่ม ๑ (**กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน). ๒๕๓๗.]

_____.**Répertoire des articles concernant la loi de finances, tome 2.** (Bangkok : Vinyouchol). 1994. [____.**รวมบทความกฎหมายการคลังเล่ม ๒**. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน). ๒๕๓๗.]

THANAPORNPANT Rangsann. **Annoté bibliographie sur l'économie thailandaise 1957-1982.** vol. 4. économie publique. (Bangkok : l'Université Thammasat) 1988. 383p. [รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. **บรรณนิทัศน์เศรษฐกิจประเทศไทย พ.ศ.๒๕๐๐-๒๕๒๕ เล่มที่ ๔ เศรษฐกิจการคลัง** : Annotated bibliography on the Thai economy, 1957-1982**. Volume Four Public economic.** (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๔๑. ๓๘๓ หน้า.]

_____. **La séparation du type des dépenses gouvernementales. (**Bangkok : Presse de l'Université Thammasat). 1985. [____. **การจำแนกประเภทรายจ่ายของรัฐบาล**. (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๒๒.]

_____. **Réserves de trésoreries dans le système de l'économie thaïe avec l'annexe concernant la loi principale de finances.** (Bangkok : Presse de l'Université Thammasat). 1985. 370p. [____. เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทยพร้อมด้วยภาคผนวกว่าด้วยกฎหมายการคลังที่สำคัญ. (กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๒๘. ๓๗๐หน้า.]

_____. Préface : Philosophie historique avec étude de l'évolution sociale, société et économique. (Phranakorn : Presse de l'Université Thammasat). 1976. [____. บทนำ : ปรัชญาประวัติศาสตร์กับการศึกษาวิวัฒนาการของสังคมสังคมกับเศรษฐกิจ. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๑๙.]

THEERATAYAKEENUNT Kraiyutha. **Principes budgétaires de l'Etat**. (Bangkok :Presse de l'Université Chulalongkorn). 1982. [ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. **หลักการงบประมาณแผ่นดิน**. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๒๕.]

_____.**Théorie économique relative à la sanction de l'Etat**. (Bangkok : Université Chulalongkorn). 1982. 129p. [____. **ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ**. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๒๕. ๑๒๙ หน้า.]

THAMMANO Aran. **Finances Publiques.** (Bangkok : Borphit).2005. 509p. [อรัญธรรมโน. **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง**. (กรุงเทพมหานคร : บพิตร). ๒๕๔๘. ๕๐๙ หน้า.]

_____. **Dette publique et Stabilité économique.** 1ère édition. Bangkok. Ecole **N**ationale de la Défense. 1986. [____. หนี้สาธารณะและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร). ๒๕๒๙.]

THANIKUL Sakda. **Droit avec Economie**. (Bangkok : Nititham). 2001. 151p. [ศักดาธนิตกุล. **กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์**. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม). ๒๕๔๔. ๑๕๑ หน้า.]

TINNAKORN NA AYUTHAYA Panom. **La gestion financière du gouvernement.Tome 1. Macro 1. (**Bangkok :Presse de l'Université Chulalongkorn). 1989. 374p. [พนม ทินกร ณ อยุธยา. **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่๑ มหภาค ๑**. (กรุงเทพมหานคร:คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๓๒. ๓๗๔ หน้า.]

_____.**La gestion financière du gouvernement.Tome2. Macro2**. (Bangkok : Presse de l'Université Chulalongkorn). 1989.408p. [____. **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่๒ มหภาค๒**. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๓๒. ๔๐๘ หน้า.]

_____. **La gestion financière du gouvernement. Tome3.Micro 1**. 2ème édition (Bangkok : Presse de l'Université Chulalongkorn). 1995.436p. [____. **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่๓ จุลภาค๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๓๘. ๔๓๖ หน้า.]

_____. **La gestion financière du gouvernement. Tome4. Micro 2**. (Bangkok : Presse de l'Université Chulalongkorn). 1989. 263p. [____. **การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่๔ จุลภาค๒**. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). ๒๕๓๒. ๒๖๓ หน้า.]

TRAKARNSIRINONT Pairat. **Finances publiques**. (Chaing Mai : Presse Khanungnijm). 2005. [ไพรัช ตระการศิรินนท์. **การคลังภาครัฐ. (**เชียงใหม่ : คนึงนิจการพิมพ์). ๒๕๔๘.]

UNIVERSITÉ SUKHOTHAI THAMMATHIRAT. **Finances et budget : unités 1-8.** (Nonthaburi : Presse de l'Université Sukhothai Thammathirat). 1985. [มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. **การคลังและงบประมาณ**. หน่วยที่ ๑-๘. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). ๒๕๒๘.]

_____. **Finances et budget : unités 9-15.** (Nonthaburi : Presse de l'Université Sukhothai Thammathirat). 1985. [____. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. **การคลังและงบประมาณ**. หน่วยที่ ๙-๑๕. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). ๒๕๒๘.]

_____.**Economie publique : unités 1**-7. (Nonthaburi: Presse de l'Université Sukhothai Thammathirat). 1985. [____. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์.**เศรษฐศาสตร์สาธารณะ**. หน่วยที่ ๑-๗. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). ๒๕๒๘.]

_____. **Economie publique : unités 8-15.** (Nonthaburi : Presse de l'Université Sukhothai Thammathirat). 1985. [___. **เศรษฐศาสตร์สาธารณะ**. หน่วยที่ ๘-๑๕. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). ๒๕๒๘.]

VIVADHANAJAYA Prince. **Loi sur les finances**. (Phra Nakorn : Imprimerie de l'université Thammasat). 1950. [วิวัฒนไชย พระองค์เจ้า. **กฎหมายการคลัง.** (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๔๙๓.]

VISRUTPICH Vorapojana**. Contrôle de la discrétion administrative par la magistrature dans le recueil académique à l'occasion de 60ème anniversaire de Dr.Preedee Kasemsup édité par SHEATHAI Somyos**. (Bagnkok : P.K.Printing House). 1988. [วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. ในรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอง 60ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์** บรรณาธิการ โดย สมยศเชื้อไทย. (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พริ้นติ้งเฮ้าส์). ๒๕๓๑.]

VORASOPHONTHAWEEPORN Pornpen. **Le système financier avec l'endettement en Thaïlande.** (Bangkok : Presse de l'Université Thammasat). 1985.80p. [พรเพ็ญวร โสภณทวีพร. **ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้**. (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๒๘. ๘๐ หน้า.]

WONGWATTANANSAN Chaiwatana. **La loi portant sur la procédure de la fonction administrative.**(Bangkok : Suephanya Presse). 1997.503p. [ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สื่อปัญญา). ๒๕๔๐. ๕๐๓ หน้า.]

WORAWAN Sakonwannakorn. **Des enseignements en licence concernant la loi de finances.(**Bangkok : Presse de l'Université Thammasat).[สกลวรรณากร วรวรรณ. **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายการคลัง**. (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง). ม.ป.ป.]

Ouvrages spéciaux, Documents officiels, Rapports, Archives et Thèses

[**หนังสือเฉพาะ, เอกสารของหน่วยราชการ, รายงาน, จดหมายเหตุและ วิทยานิพนธ์**]

ARAYAWUTTI Phanngam. **Les dettes extérieures et la gestion de la politique de macro-économie en Thaïlande.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat. 1990. 151p. [พรรณงาม อารยวุฒิ. **หนี้ต่างประเทศและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของไทย.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๓. ๑๕๑ หน้า.]

ARUNAMARANON Somchai. **Gestion de la dette publique en Thaïlande.** Mémoire de maîtrise en comptabilité et commerce de l'Université Thammasat. 2003. [สมชัย อรัญอมนนท์. **การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖.]

ASSAWANLOP Norapha. **Analyse la situation financière thaïlandaise**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat. 2003. 139p. [นรพัชร์ อัศววัลลภ. **การวิเคราะห์ฐานะการคลังของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖. ๑๓๙ หน้า.]

AUEMSOPHA Piyada. **Conséquences de la dette publique sur le produit intérieur brut.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Kasetsart. 2005. 108p. [ปิยะดา เอี่ยมโสภา. ผลกระทบของการก่อหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๔๘. ๑๐๘ หน้า.]

BOUDHASINDHU Chartchai. **Dette publique et durabilité financière en Thaïlande**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Sukhothai Thammathirat. 2003. 134 p. [ฉัตรชัย พุทธสินธุ์. **หนี้สาธารณะกับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๖. ๑๓๔ หน้า.]

BUREENAWARAD. **Lettre royale autorisant Phraya Bureenawarad à emprunter de l'argent à l'étranger**. Journal Officiel. Tome 2. No. 38 section 0A : Conseil d'Etat.25 décembre 1921. pp.507-508. [พระยาบุรีนวราษฎร์. **พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาบุรีนวราษฎร์จัดการกู้เงินต่างประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา** ภาค ๒ เล่ม ๓๘ ตอน ๐ก. แผนกกฤษฎีกา. ๒๕ ธันวาคม ๒๔๖๔. หน้า ๕๐๗-๕๐๘.]

CHAIWAN Ramon. **Analyse de la solvabilité de la Thaïlande via le bilan**. Recherche particulière de la maîtrise économique (Economie d'entreprise). Faculté d'économie de l'université Thammasat. 2010. [รมณ ไชยวรรณ. **วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศไทยโดยวิธีงบดุล.**งานวิจัยเฉพาะเรื่องเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ). คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๓.]

CHAIYAN Viwatchai. **Mémoire sur le commerce en Thaïlande pendant la deuxième guerre mondiale.** (Bangkok : La banque de Thaïlande). 1961. [วิวัฒน์ไชย ไชยยันต์. บันทึกเรื่องการค้าในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒. (พระนคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย). ๒๕๐๔.]

CHANTHARATHIM Chalermsak. **Contrôle juridique de l'emprunt de l'argent du gouvernement thaï.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Chulalongkorn. 1987. 187 p. [เฉลิมศักดิ์ จันทรทิม. **การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๐. ๑๘๗ หน้า.]

CHAOWALIT Thawatchai. **Facteurs influençant sur le changement du niveau de la dette publique thaïlandaise.** Mémoire de la Faculté des Sciences Politiques de l'Institut national de développement et d'administration. 2005. 140p. [ธวัชชัย เชาวลิต. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทย.** รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๔๘. ๑๔๐ หน้า.]

CHAREONKRISTAYAWUTI Soraphong. **Impact du changement des dépenses publiques sur les facteurs macro-économique thaïlandais.** Mémoire de maîtrise en science de l'Université Kasetsart. 2001. 121p. [สรพงษ์ เจริญกฤตยาวุฒิ. **ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๔๔. ๑๒๑ หน้า.]

CHIRAMANEE Surachet. **La gestion financière publique**. Mémoire de maîtrise en gestion de l'Université Songklanakarin. 1991. 406p. [สุรเชษฐ์ ชิระมณี. **การบริหารงานคลังสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. ๒๕๓๔. ๔๐๖ หน้า]

COOMUNTARA Sirilacksana. **Politique supportant l'exportation : huit ans de fonctionnement de Monsieur le général Prem, Est-ce qu'on réjouit l'évaluation de la politique économique durant 8 ans de Monsieur le général Prem ou non?** (Bangkok : Université Thammasat). 1988. [สิริลักษณา คอมันตร์. **นโยบายส่งเสริมการส่งออก: แปดปีเปรมปรีด์เปรมหัวใจหรือไม่.** ในประเมินนโยบายเศรษฐกิจ ๘ปี เปรม. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๓๑.]

Des archives de Washington 10883/4-9. **Lettre de M.Root au M.King**. Le 4 mars 1908. [จดหมายเหตุจากวอชิงตัน ๑๐๘๘๓/๔-๙. **จดหมายจาก** นาย Root ถึง นาย King. ๔ มีนาคม๒๔๕๑.]

HUNSAWASDIKUL Anucha. **Problèmes des lois sur la décentralisation financière.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Ramkamhaeng. 2005. 168p. [อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. **ปัญหาทางกฎหมายในการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.๒๕๔๘. ๑๖๘ หน้า.]

HUNTRAKUL Pornphen. **Dépenses de l'Etat à l'époque du Roi Rama VI (1910-1925).**Mémoire de maîtrise en lettre (histoire) de l'Université Chulalongkorn. 1974. 278p. [พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล. **การใช้จ่ายแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๘).** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตแผนกวิชาประวัติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๗. ๒๗๘ หน้า.]

JIRASAWASDI Ubon**. La situation politique, économique et sociale en Thaïlande durant la 2ème guerre mondiale**. Mémoire de maîtrise en lettre de l'Université Chulalongkorn. 1974. 407p. [อุบล จิระสวัสดิ์. **สภาวะทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ ๒**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๗. ๔๐๗ หน้า.]

JUNGCHAREANCHAISAKDI Jiranan. **Analyse de la compétence de paie des dettes publiques de Thaïlande : En cas des dettes publiques empruntées directement par le gouvernement en 1993-2001**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat. 2002. 85p. [จิรนันท์ จึงเจริญชัยศักดิ์. **วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศไทย : กรณีหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกู้โดยตรงพ.ศ. ๒๕๓๖- ๒๕๔๔.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๕. ๘๕ หน้า.]

KANCHANAUDONKARN Chutharath. **Conséquences des politiques financières sur la durabilité financière thaïlandaise.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université chambre de commerce thaï. 2004. 113p. [จุฑารัตน์ กาญจนอุดมการ. **ผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลัง ที่มีต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. ๒๕๔๗. ๑๑๓ หน้า.]

KARANEE Vithet. **Evénement politique durant 43 ans dans le système démocratique.** (Bangkok : Ruam Karn Pim). 1975. [วิเทศ กรณีย์. **เหตุการณ์ทางการเมือง ๔๓ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย.** (กรุงเทพมหานคร : รวมการพิมพ์). ๒๕๑๘.]

KITIRIANGLARP Mutita. **Impôt sur les revenus : des instruments dérivés: une imposition et une élimination de double imposition.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Thammasat. 2011. [มุทิตา กิตติเรียงลาภ. **ภาษีเงินได้ตราสารอนุพันธ์ : การจัดเก็บและการขจัดภาษีซ้อน.**วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๔]

KRUEATHEP Weerasak. **Le risque budgétaire, le risque de l'Etat.** Document de la 5ème réunion technique nationale sur les sciences politiques et les sciences politiques nationales. Décembre 2004. [วีรศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลังความเสี่ยงของรัฐ. เอกสารการประชุมวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่๕. ธันวาคม ๒๕๔๗.]

KUMPUANG Pichitchai. **Le système des recours à l'emprunt par les collectivités territoriales : étude du cas de UTARADIT Province.** Thèse de la Faculté des sciences politiques d'Institut National de Développement Administrative. 2013. [พิชิตชัย คำพวง. ระบบช่วยเหลือกู้ยืมส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาจังหวัดอุตรดิตถ์. วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๕๖.]

KWANMUANG Kanchana. **Décentralisation financière avec la croissance économique thaïlandaise.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Ramkamhaeng. 2002. 90 p. [กาญจนา ขวัญเมือง. **การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น กับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๕. ๘๐ หน้า.]

LAOWAKUL Duangmanee. **Programme sur l'emploi d'un conseiller en vue de l'étude des directives de la mise en œuvre de la gestion des collectivités locales 1ère phase.** (Bangkok : Bureau de gestion de la dette publique. Le ministère des Finances.). 2011. [ดวงมณี เลาวกุล. โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงาน และสนับสนุนการดำเนินงานสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะที่ ๑. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง). ๒๕๕๔]

LEARDWITCHUHAT Krisanaphol. **Impact de politique financière sur la balance commerciale.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Chulalongkorn. 1998. 143p. [กฤษณ์พล เลิศวิชชุหัตถ์. ผลกระทบของการใช้นโยบายการคลังต่อดุลการค้า : **Effects of fiscal policy on trade balance.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๑. ๑๔๓ หน้า.]

LIKITTRAKOLWONG Teeradeah. **Les limites d droit des finances publiques concernant le contrôle parlementaire sur l'endettement public.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Chulalongkorn. 2005. 294p. [ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์. **ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชน ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๘. ๒๙๔ หน้า]

LIMAKUNAWUT Tanyakamol. **Swap sur devises dans les marchés de gré à gré en Thaïlande.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Thammasat. 2007. [ธัญกมล ลิมาคุณาวุฒิ. **การทำ currency swap ในตลาด OTC ไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๐]

LIMNAWAWONGSE Bantheang. **Généralité des problèmes et des obstacles de gestion de la dette publique dans les municipalités : étude spécifique de la création des obligations.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Ramkamhaeng. 2006. 151p. [บันเทิง ลิ่มนาวงศ์. **ปัญหาและอุปสรรคในการก่อหนี้สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะทั่วไป ศึกษาเฉพาะกรณีการออกพันธบัตร.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๙. ๑๕๑ หน้า.]

MAITREEBORIRAK Cherdchan. **Analyse de la compétence du gouvernement thaï en payant des dettes extérieures**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat.1985. 220p. [เฉิดฉันท์ ไมตรีบริรักษ์. **วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของประเทศไทย.**วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๘. ๒๒๐ หน้า.]

MINRAWONG Patcharee. **Facteur du Macro-économique sur la durabilité financière en Thaïlande**. Doctorat en philosophie : gestion technologie de l'Université Ramkamhaeng. 2008. 202p. [พัชรี มินระวงศ์. **ตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค กับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย.** ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๕๑. ๒๐๒ หน้า.]

MUANGTHONG Kulsurath. **Rôle de la dette publique influence sur la croissance économique thaïlandaise.** Mémoire de maîtrise en économie. Université chambre de commerce thaï. 2005. 165p. [กุลสุรัตน์ ม่วงทอง. **บทบาทของหนี้สาธารณะ ที่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. ๒๕๔๘. ๑๖๕ หน้า.]

NA TALANG Pisol. **La gestion de la dette extérieure par le gouvernement thaïlandais.** Mémoire de la Faculté des Sciences Politiques de l'Université Thammasat.1963. 143p. [พิศล ณ ถลาง. **การบริหารการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๐๖. ๑๔๓ หน้า.]

NITHINANT Chalinee. **Contrôle juridique du budget de l'Etat en Thaïlande.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Chulalongkorn. 1974.153p. [ชาลิ นีนิธินันท์. **การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๗. ๑๕๓ หน้า.]

NITHIPRAPHA Phanupong. **Politique financière avec stabilisation économique en Thaïlande.**(Bangkok : Faculté de l'économie, Université Thammasat). 1988. [ภานุพงศ์ นิธิประภา. **นโยบายการเงินกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในประเทศไทย**. (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๓๑.]

NOKYUNGTHONG Mayuree. **Problème économiques à l'époque du Roi Rama VI (1925-1934) en Thaïlande**. Mémoire de maîtrise en lettre (histoire) de l'Université Chulalongkorn. 1977. 392p. [มยุรี นกยูงทอง. **ปัญหาเศรษฐกิจไทยในรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๔๖๘-๒๔๗๗).** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๐. ๓๙๒ หน้า.]

NUNIM Mayuree. **Structure de finance et la croissance économique en Thaïlande**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Ramkamhaeng. 2004. 93p. [มยุรี หนูนิ่ม. **โครงสร้างทางการคลังและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๗. ๙๓ หน้า.]

PATMASIRIWAT Direk. **Politique publique selon le but de la Constitution de 2007 : Finances locales.** Les recherches pour améliorer les collectivités locales. (Bangkok). 2008. [ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. **การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการคลังท้องถิ่น.** รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. ๒๕๕๑]

PHAKPHUMRAT Korakot. **Investissement de l'étranger, Finances des Etats-Unis.** (Bangkok : Département de l'Economie Commerciale. Ministère du Commerce). 1980. 33p. [กรกต ภาคภูมิรัตน์. **การลงทุนจากต่างประเทศการเงินและการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา** (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์กระทรวงพาณิชย์). ๒๕๒๓. ๓๓ หน้า.]

PRADISTHATHUDSANEE Warun. **Les éléments et le cadre des dettes publiques**. Rapport des recherches en 200/04. Institut de recherche de la politique économique. (Bangkok : Bureau de Politique budgétaire. Ministère des Finances). 2000. 17p. [วรัณ ประดิษฐทัศนีย์. **องค์ประกอบและขอบเขตของหนี้สาธารณะ**. รายงานการวิจัย ๒๐๐๐/๐๔ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง). ๒๕๔๓.๑๗ หน้า.]

PRAPHAKARAWONG. **Lettre royale autorisant Phraya Praphakarawong à emprunter de l'argent à l'étranger.** Journal Officiel. Tome 2. Vol 40 : Conseil d'Etat. 16 mars 1923.pp. 302-303. [ประภากรวงศ์. **พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาประภากรวงศ์จัดการกู้เงินต่างประเทศ.** ราชกิจจานุเบกษาภาค๒ .เล่มที่๔๐ แผนกกฤษฎีกา. ๑๖ มีนาคม ๒๔๖๖. หน้า ๓๐๒-๓๐๓.]

PUWILAISAKUL Chanida. **Dette extérieure du secteur privé de la Thaïlande**. Bangkok. Faculté d'économie de l'université Thammasat. 2000. [ชนิดา ภู่วิไลวงศ์สกุล. **หนี้ต่างประเทศภาคเอกชนของไทย.**คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร). ๒๕๔๓.]

RODSHEEWAN Weera.**Finances de l'organisation locale : Etude spécifique en matière des finances de la municipalité**. Mémoire de maîtrise en science politique de l'Université Chulalongkorn. 1978. 340p. [วีระรอดชีวัน. **การคลังขององค์กรท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล**. (กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย. ๒๕๒๑. ๓๔๐ หน้า.]

ROMSIL Phanit.**Politique du développement économique à l'époque du gouvernement de Monsieur le Maréchal P. Piboonsongkram en 1938-1944**. Mémoire de maîtrise en lettre de l'Université Chulalongkorn. 1978. 601p. [ผาณิต รวมศิลป์. **นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพลป.พิบูลสงครามตั้งแต่ ๒๔๘๑- ๒๔๘๗.** วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๑. ๖๐๑ หน้า.]

SAMKOSES Waraporn. **Fonctionnement de Monsieur le général Prem sur des dettes extérieures ainsi que des entreprises publiques : Longue durée d'attente des réponses en évaluant une politique économique durant 8 ans**. (Bangkok : Université Thammasat). 1988. [วรากรณ์ สามโกเศศ. **ผลงานเปรมเรื่องหนี้ต่างประเทศและรัฐวิสาหกิจ : ระยะยาวนานแห่งการรอคำตอบ.ในประเมินนโยบายเศรษฐกิจ ๘ ปีเปรม.** (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๓๑.]

_____. **Compétence du gouvernement thaï en payant des dettes extérieures : Analyse avec théories virtuelle**. Rapport des recherches no.53. (Bangkok : Faculté de l'économie, Université Thammasat). 1985. 34p. [____. **ความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย : การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีความเป็นไปได้. รายงานการวิจัยหมายเลข ๕๓.** (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๒๘. ๓๔ หน้า.]

SANKLA Phathanachai. **Conséquences de la dette publique intérieure sur des investissements de secteur privé durant l'année budgétaire 1972-2002.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Kasetsart. 2005. 115p. [พัฒนชัย แสนกล้า. **ผลกระทบของการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศที่มีต่อการลงทุนภาคเอกชน ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๑๕-๒๕๔๕.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๔๘. ๑๑๕ หน้า.]

SEREEKUL Suphannika. **Analyse de la gestion financière sur le projet l'assurance de santé au district Warichaphum, Sakolnakorn province**. Mémoire de la Faculté des Sciences Politiques de l'Université Sukhothai Thammathirat. 2507. 147p. [สุพรรณิการ์ เสรีกุล. **การวิเคราะห์การบริหารการคลังตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ศึกษากรณีอำเภอวาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร.** รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๕๐. ๑๔๗ หน้า.]

SIMASATHEAN Panas. **La gestion du reliquat financier en Thaïlande**. (Bangkok : Ecole **N**ationale de la Défense). 1979. 77p. [พนัส สิมะเสถียร. **การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย**. (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร). ๒๕๒๒. ๗๗ หน้า.]

SILPHIPHAT Sunee. **Texte de cour d'Economie publique : Dette publique. Tome 2 Unité 8-15.** Université Sukhothai Thammathirat. (Bangkok. : Imprimerie de l'Université Sukhothai Thammathirat).1985. [สุนีย์ ศีลพิพัฒน์. **เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะหนี้สาธารณะ เล่ม ๒ หน่วยที่ ๘-๑๕.** (กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). ๒๕๒๘.]

SIRIMILINT Srinaun. **Amélioration économique thaïe à l'époque du Roi Rama VI (1868-1910).** Mémoire de maîtrise en lettre (histoire) de l'Université Chulalongkorn.1976. 229p. [ศรีนวลศิริมิลินท์. การปรับปรุงเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ (๒๔๑๑-๒๔๓๓). วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๑๙. ๒๒๙ หน้า.]

SIRISEANGCHAIKUL Prapassorn. **Pouvoir de la discrétion administrative du Maire sur le contrôle financière aux collectivités locales**. Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Ramkamhaeng. 2006. 159p. [ประภัสสร ศิริแสงชัยกุล. **อำนาจในการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแลด้านการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๙. ๑๕๙ หน้า.]

SRICHOMMUANG Chavalit. **Les limitations relatives à la loi sur le budget gouvernemental contrôlé par le Parlement**. Mémoire. Faculté de droit. Faculté en droit. Université Thammasat. 1998. [ชวลิต ศรีชมเมือง. **การควบคุมทางกฎหมายการคลังของรัฐโดยทางรัฐสภา.** วิทยานิพนธนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๑.]

SRIMUANG Supranee. **Instruments financiers dérivés : l'analyse à l'aide du droit commercial international** . Mémoire. Faculté de droit. Université Thammasat. 2005. [สุปราณี ศรีเมือง. **ตราสารอนุพันธ์ทางการเงิน : วิเคราะห์ในเชิงกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ.** สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๘]

SUJJAPONGSE Somchai et al. **Rapport du projet de recherche sur l'étude de la discipline financière de la Thaïlande (du passé au présent) et les directives relatives au renforcement de la discipline financière selon le standard international.** (Bangkok : section des politiques financières. Bureau de Politique budgétaire.). 2008. pp. 2-22. [สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินยัทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และ แนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง ตามหลักสากล, (กรุงเทพมหานคร: สานักนโยบายการคลัง. สานักงานเศรษฐกิจการคลัง). ๒๕๕๑. หน้า ๒-๒๒.]

SURATHINTH Phanthip. **Mesure financière pour améliorer l'économie thaïlandaise selon des obligations de Fonds international monétaire.** Diplôme d'Ecole **N**ationale de la Défense. 1998. 183p. [พันธ์ทิพย์ สุรทิณฑ์. **มาตรการด้านการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย ตามพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ**. ประกาศนียบัตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ๒๕๔๑. ๑๘๓ หน้า.]

TEARNAVISITSAGOOL Pattama. **Mise en œuvre de la politique relative à la macro-économie dans le contexte de la nouvelle loi portant sur les finances et les fiscaux : Etude de cas durant un cycle de ralentissement économique et une crise économique en Thaïlande**. Ecole de Justice. Bureau de la Cour de Justice. 2009. [ปัทมา เธียรวิศิษฎ์สกุล. **การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหาภาคภายใต้บริบทกฎหมายการเงินการคลังใหม่ : กรณีศึกษาช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจขาลงและภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของไทย.** วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. ๒๕๕๒.]

THANAPORNPHANT Rangsun. **Changement des lois et mesures des finances à l'époque de Monsieur le général Chatchai Chunhawan de l'août 1988 au février 1991.** (Bangkok : Projet du Bureau de la recherche et de l'analyse du budget du corps législatif, Institut de la politique de l'étude). 1993. pp. 8-80. [รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. **การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลังยุครัฐบาลพลเอกชาติชายชุณหะวัณ สิงหาคม ๒๕๓๑ – กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔.** (กรุงเทพมหานคร : โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติสถาบันนโยบายศึกษา). ๒๕๓๖.หน้า ๘-๘๐.]

THOMAWONGSE Chuleeporn. **Capacité de remboursement de la dette publique du gouvernement thaïlandais par le bilan**. Mémoire de maîtrise en science de l'Université Kasetsart. 2005. 116p. [ชุลีพร โท้มะวงศ์. **ความสามารถในการชำระหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย โดย วิธีงบดุล**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๔๘. ๑๑๖ หน้า.]

TINNAKORN Pranee. **Crise des dettes extérieures du gouvernement thaï**. (Bangkok : Economie. Université Thammasat). 1985. [ปราณี ทินกร. **วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย.** (กรุงเทพมหานคร : เศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๘.]

TREEYUTHANAKUL Suwee. **Action du gouvernement.** Mémoire de maîtrise de l'Université Ramkamhaeng. 1995. 156p. [สุวีร์ ตรียุทธนากุล. **การกระทำของรัฐบาล.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๘. ๑๕๖ หน้า.]

UNGPHAKORN Puey. **Record de la conférence sur le trésor**. Université Thammasat. (Bangkok : Pramualmit).1955. 272p. [ป๋วย อึงภากรณ์. **บันทึกคำบรรยายการคลัง.** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : ประมวลมิตร). ๒๔๙๘. ๒๗๒ หน้า.]

VICHYANOND Pakorn. **Nouveaux outils financiers et leur impact sur les politiques économiques.** 2ème édition. (Bangkok : institut de recherches pour le développement de la Thaïlande). 1994. [ปกรณ์ วิชยานนท์. **เครื่องมือทางการเงินรุ่นใหม่และผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจ.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย). ๒๕๓๗]

VORRASOPHONTAWEEPORN Pornphen. **Le système des finances publiques en Thailande et l'endettement public**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat. 1985. 80p. [พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร. **ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๘. ๘๐ หน้า.]

WECHMANEESRI Bunyong. **Rôle de l'endettement intérieur contre le développement économique et social en Thaïlande**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Thammasat. 1972. 95p. [บุญยงค์ เวชมณีศรี. **บทบาทของการก่อหนี้ภายในประเทศต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศไทย.**วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๑๕. ๙๕ หน้า.]

WINIJSAKULTHAI Chutarath. **Le rôle du Prince Thevavongsewaropakarn sur la reforme financière du Siam dans le contexte de globalisation**. Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Chulalongkorn. 2005. 151p. [จุฑารัตน์ วินิจสกุลไทย. **บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ กับการปฏิรูปการเงินการคลังของสยาม ในบริบทโลกาวิวัตน์.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๘. ๑๕๑ หน้า.]

WISESSOMWONG Venus. **Conséquences de la dette publique intérieure sur des investissements de secteur privé.** Mémoire de maîtrise en économie de l'Université Kasetsart. 2005. 129p. [วีนัส วิเศษสมวงศ์. **ผลกระทบของหนี้สาธารณะภายในประเทศต่อการลงทุนของภาคเอกชน.** วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ๒๕๔๘. ๑๒๙ หน้า.]

YORSAENG Worawit. **Application du cadre des disciplines financières et la promulgation d'une ordonnance pour la contraction de la dette publique.** Mémoire de maîtrise en droit de l'Université Thammasat. 2013. [วรวิทย์ ยอแสง. **เครื่องมือภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลัง และการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๖.]

Journal Officiel. **Règlement de l'impôt sur salaire**. 17 mai 1932. [ราชกิจจานุเบกษา. **ประกาศเรื่องภาษีเงินเดือน.** (๑๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕)]

Journal Officiel (spécial) vol.76, tome 7 (le 12 janvier 1959). [**ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)**เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๗ (๑๒ มกราคม ๒๕๐๒).]

Journal Officiel (spécial) vol.76, tome 8 (le 13 janvier 1959). [**ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)**เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๘(๑๓ มกราคม ๒๕๐๒).]

Journal Officiel (spécial) vol.107, tome 125 (le 19 juillet 1990). [**ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)** เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๑๒๕ (๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๓).]

Journal Officiel. n° R.K. 2541/23/1/7. B.E 2541. Mai 1998. [**ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ ร.ค. ๒๕๔๑/๒๓/๑/๗. พ.ศ. ๒๕๔๑ (พฤษภาคม ๒๕๔๑).]

Journal Officiel. n° R.K.2541/51K./123. B.E 2541. Août 1998. [**ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ ร.ค. ๒๕๔๑/๕๑ค./๑๒๓. พ.ศ. ๒๕๔๑ (สิงหาคม ๒๕๔๑).]

Journal Officiel. **Loi portant allocation dans la situation critique B.E.2485 (1942). No.** 59. Section 24. (le 7 avril1942). pp. 815-831. [ราชกิจจานุเบกษา**. พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขันพุทธศักราช ๒๔๘๕**. เล่มที่๕๙. ตอน ๒๔ (๗ เมษายน ๒๔๘๕). หน้า ๘๑๕-๘๓๑.]

Journal Officiel (spécial). **Loi portant Conseil du développement économique national B.E.2502 (1959).** vol.76. Tome 69 (le 4 juillet 1959). pp. 1-12. [ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). **พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒**. เล่มที่๗๖ ตอนที่ ๖๙. (๔กรกฎาคม ๒๕๐๒). หน้า ๑-๑๒.]

Articles, Chroniques et Contributions

[บทความ, บันทึกและเอกสารเผยแพร่]

AUSSAWASIRILEARD Supanee. **Dettes publiques**. Introduction académique 8. Septembre 2000. pp.4-12. [สุพรรณี อัศวศิริเลิศ. **หนี้สาธารณะ**. วิชาการปริทัศน์ ๘ (กันยายน ๒๕๔๓). หน้า ๔-๑๒.]

BOONYAPANA Bandit. **La gestion des dettes publiques du gouvernement thaï.** Revue des juridictions administratives 3. Le 3 décembre 1984. pp. 687-716. [บัณฑิต บุณยะปานะ. **การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย.** วารสารกฎหมายปกครอง ๓. (๓ ธันวาคม ๒๕๒๗). หน้า ๖๘๗ – ๗๑๖.]

_____. Dettes publiques. Analyse Economique 18.5 (mai 2000). pp. 3-11.[____. **หนี้สาธารณะ : ปัญหาใหม่ที่ต้องแก้ไข.** เศรษฐกิจวิเคราะห์ ๑๘. ๕ (พฤษภาคม ๒๕๔๓). หน้า ๓-๑๑.]

BOONYO Aknetat, TRONGRASMEETONG Chantira, ARTHARAMAS Atchara, et KIJSRIOPAK Pothirat. **Obligations amorties & Echanges d'obligations et gestion de la durabilité financière.** Dépliant du bureau de gestion de la dette publique. 2012. p.53. [อัคนิทัต บุญโญ, จันทิรา ตรงรัศมีทอง, อัจฉรา อาธารมาศ และโพธิรัตน์ กิจศรีโอภาค. **Amortized Bond & Bond Switching กับการบริหารการคลังที่ "ยั่งยืน"**. จุลสารสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ๒๕๕๕. หน้า ๕๓.]

BURAGRAMKOWIT A. **L'utilisation de l'outil de mesure de la performance : PART (Performance Assessment Rating Tool).** Dans Mélanges des articles concernant le budget de l'Etat à l'occasion du 46ème anniversaire du Bureau du budget de l'Etat. (Bangkok : Siam M and B Imprimerie). 2005.

Bureau de gestion de la dette publique. **Engagement financier du gouvernement : Dette publique cachée**. (Bangkok). Bureau de gestion de la dette publique. 2011. [สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. **ภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล : หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น.** (กรุงเทพมหานคร). สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ๒๕๕๔.]

_____. Le manuel de l'application de la Loi portant sur la gestion publique B.E. 2548 (2005). Aôut 2012. p.4. [สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. คำอธิบายพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ (๒๐๐๕). สิงหาคม ๒๕๕๕.หน้า ๔.]

Bureau de gestion de la dette publique, Ministère des Finances, Banque de Thaïlande, Fonds de développement des institutions financières. **Dette publique : Documents pour le séminaire académique du 26 juin 2000 au Centre National de Convention de la Reine Sirikit**. (Bangkok). 2000. [สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. **หนี้สาธารณะ : เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓. ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.** (กรุงเทพมหานคร).๒๕๔๓.]

Bureau National du Développement Economique et Social. **Emprunt étranger de la Thaïlande avec le développement économique.** (Bangkok : Office de secrétariat). 1990. [สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ.** (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี). ๒๕๓๓.]

CENTRE DE RECHERCHE DE BANQUE KASIKORN THAI. **Loi portant gestion des dettes publiques : Nouvel outil pour la gestion des dettes publiques.** Journal Manager. Le 18 septembre 2001, p.24. [ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. พรบ. บริหารหนี้สาธารณะ: เครื่องมือใหม่ในการบริหารหนี้สาธารณะ. ผู้จัดการ. ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔. หน้า ๒๔.]

CHANTABUREENARUNART. **Dossier R.6K.1/46 concernant la France cherchant les moyens pour faire la relation économique avec la Thaïlande**. Chantabureenarunart disant au roi le 7 janvier 1917. [จันทบุรีนฤนาถ. แฟ้มร.๖ค.๑/๔๖. บันทึกเรื่องฝรั่งเศสหาทางพัวพันไทยทางเศรษฐกิจ.กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระเจ้าอยู่หัว. ๗ มกราคม ๒๔๖๐.]

CHONGDEE Siri. **Position de la dette publique actuelle.** Journal sur la dette publique N° 1. Janvier-Mars 2010. [ศิริ โชคดี. **สถานภาพหนี้สาธารณะในปัจจุบัน**. วรสารหนี้สาธารณะ ฉบับที่ ๑. มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๓.]

CHUCHANT Kannika. **Dettes publiques : Charge incombant à la génération.**Journal de Krungthep Turakij. Année 14.No. 4472. Le 20 décembre 2000. p.3. [กรรณิการ์ จูจันทร์. **หนี้สาธารณะ: ภาระชั่วลูกชั่วหลาน.** กรุงเทพธุรกิจ. ปีที่ ๑๔. ฉบับที่ ๔๔๗๒. ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓. หน้า ๓.]

CRITIQUE ROYALE DU LIVRE. Sapsart**.** Publié comme l'article critiqué dans Sapsart 13. Mai 1914. [พระราชวิจารณ์หนังสือ. ทรัพยสาตร์. ลงพิมพ์เป็นบทวิจารณ์หนังสือ. ทรัพยสาตร์ ๑๓. พฤษภาคม ๒๔๕๗.]

Département de l'archéologie, des archives nationales. **M. Michel INNEST fonctionnaire dans le ministère des Finances.** Dossier financier no.4/2. [กรมศิลปากร. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. **มิสเตอร์มิตเชลอินเนสรับราชการในกระทรวงการคลัง.** แฟ้มคลังที่ ๔/๒.]

_____. Lettre de Phra Chao Boromawongse Ther Phra Ong Chao Krommhum Mahisornrachaharuthai L.W.25 **TN**5**N R.S.121 répondant une lettre royale demandant son opinion concernant l'emprunt de l'argent pour construire une voie de chemin de fer. Dossier no.5/283.** [____. หนังสือของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ล.ว. ๒๕ ธง๕ง ร.ศ.๑๒๑ ตอบพระราชหัตถเลขาซึ่งทรงถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อสร้างทางรถไฟ. แฟ้มคลังที่ ๕/๒๘๓.]

_____. R.7 K.15.1/4 Praya Komarakul a offrit au Roi Rama VII.A.D.1930. [____. ร.7 ค. ๑๕.๑/๔ **พระยาโกมารกุลทูลเกล้าถวาย ร.๗. พ.ศ. ๒๔๗๓.**]

_____. Dossier R.6 K.8.2/18.Rapport budgétaire B.E 2466. Prince Suphayokekasem. No.227/23724. 2465. [_____. แฟ้มร.๖ค.๘.๒/๑๘. รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ.๒๔๖๖. พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม. ที่๒๒๗/๒๓๗๒๔. ๒๔๖๕.]

GROUPE D'ACADÉMIQUE DE LA BANQUE SRI AYUTHAYA. **Dettes publiques : Grands problèmes attendant de résoudre.** Journal Manager. Le 26 juin 2000. p.24 [กลุ่มวิชาการธนาคารกรุงศรีอยุธยา. **หนี้สาธารณะ : ปัญหาใหญ่ที่รอการแก้ไข.** ผู้จัดการ. ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓. หน้า ๒๔.]

JITSUCHON Somchai. **Développement des politiques financières après la crise économique de 1997.** Séminaire de l'année 2006. (Bangkok : Institut de recherche sur le développement de la Thaïlande). 2006. [สมชัย จิตสุชน. **พัฒนาการนโยบายการคลังหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐.** บทความนำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจาปี ๒๕๔๙. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย). ๒๕๔๙.]

JUNGPANICH Onpreeya. **Fonds de gestion des emprunts pour la restructuration de la dette publique, le développement des marchés intérieurs des instruments de la dette et le développement durable d'une obligation de référence.** Dépliant du Bureau de gestion de la dette publique. 2012. p. 57 [อรปรียา จึงพาณิชย์. **กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ กับการพัฒนา Benchmark Bond ที่ยั่งยืน**. จุลสารสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. ๒๕๕๕. หน้า ๕๗.]

KAEWLA-IAD Supreeya. **Analyse sur le projet de loi portant la gestion de la dette publique.** Journal de Rapee. l'Université Thammasat. 2002. pp.104-105. **[สุปรียา แก้วละเอียด. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ. วรสารรพี. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๕. หน้า ๑๐๔-๑๐๕.]**

KOONNATHAMDEE Pracha. **Dette publique : un problème national qui doit être résolu** : Séminaire du Forum de Thammasat. Bangkok. Université Thammasat. 2000. [ประชา คุณธรรมดี. **หนี้สาธารณะ : ภาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไข : การสัมมนาวิชาการธรรมศาสตร์ฟอรั่ม.** กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๓.]

LEARDPAITOON Somkid. **Certaines remarques juridiques concernant le mot de l'impôt.** Revue juridique 19. Le 1 mars 1989. pp.118-119. [สมคิด ลิศไพฑูรย์. **ข้อสังเกตบางประการในทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่าภาษี**. วารสารนิติศาสตร์ ๑๙. ๑ มีนาคม ๒๕๓๒. หน้า ๑๑๘-๑๑๙.]

LEEATHAM Phisit. **Applicationde la politique financière dans la gestion économique .**Dossier n° 4 du cour d'introduction à la gestion financière du gouvernement. Faculté des Sciences Politiques. Université Chulalongkorn. (Document Non publié). [พิสิฐ ลี้อาธรรม. การนำนโยบายทางการเงินการคลังไปใช้ในการบริหารเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสอนวิชาการบริหารการเงินการคลังของรัฐ เบื้องต้น ฉบับที่ ๔. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (เอกสารไม่เผยแพร่)]

Lettre patente autorisant Praya Bureenawarad à emprunter de l'argent extérieur. Journal Officiel. Vol. 38. division du Conseil d'Etat. Tome 2. 1923. [พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาบุรีนวราษฎร์จัดการกู้เงินต่างประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๘ แผนกกฤษฎีกา ภาค ๒. ๒๔๖๖.]

Lettre patente autorisant Praya Bureenawarad à emprunter de l'argent extérieur. Journal Officiel. Vol. 40. division du Conseil d'Etat. Tome 2. 1923. [พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้พระยาบุรีนวราษฎร์ จัดการกู้เงินต่างประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๔๐ แผนกกฤษฎีกา ภาค ๒. ๒๔๖๖.]

MINGMANEENAKIN Wannarak. **La crise des dettes publique extérieures en Thaïlande**. Document diffusé pour la conférence de l'université Thammasat. Bangkok. 1985. [วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. เอกสารประกอบการสมนาทางวิชาการ ครั้งที่ ๘ ประจำปีการศึกษา ๒๕๒๗ เรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๒๘.]

MINISTERE DES FINANCES. **Lettre urgente de numéro Kor Dor 0905/15822 sur le plan relatif à la gestion de la dette publique pour l'exercice 2013.** Bangkok. 2013.

MINISTÈRE DES FINANCES. LA COUR DES COMPTES. **Répertoire de droits et de règlements financiers recueilli par la revue de la Cour des comptes**. La Cour des comptes Ministère des Finances. Bangkok. 1986. P.20. [กระทรวงการคลัง. กรมบัญชีกลาง. **รวมกฎหมายและระเบียบการคลัง.**รวบรวมโดยวารสารกรมบัญชีกลาง. กรุงเทพมหานคร. กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. ๒๕๒๕. หน้า ๒๐.]

Ministère des Finances. Bureau de la gestion des dettes publiques. Banque nationale thaïe. Fonds de reconstruction et de développement de l'Institut de la Finance. **Dettes publiques.** Documents pour le séminaire académique au Centre de convention nationale de la reine Sirikit. Bangkok. Le 26 juin 2000. [กระทรวงการคลัง. สำนักบริหารหนี้สาธารณะ. ธนาคารแห่งประเทศไทย. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. **หนี้สาธารณะ.** เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. กรุงเทพมหานคร. ๒๖มิถุนายน ๒๕๔๓.]

NITHIPRAPHA Phanuphong et CHITSUCHON Somchai. **Evaluation économique en Thaïlande durant la 6ème politique économique.** Bulletin d'informations TDRI. Mars 1990. pp.14-21. [ภาณุพงศ์ นิธิประภา และ สมชัย จิตสุชน. **การประมาณค่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะแผน ฯ ๖.** จดหมายข่าว TDRI. มีนาคม๒๕๓๓. หน้า ๑๔-๒๑.]

NITITHUNPRAPHAS Issara. **Réserves de trésoreries.** Journalde parlement41. 10 (octobre 1993). pp.61-76. [อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. **เงินคงคลัง.**รัฐสภาสาร ๔๑. ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๓๖). หน้า ๖๑-๗๖.]

_____. **Règlements sur le trésor public**. Documents du cours sur la Loi des finances publiques en maîtrise Faculté de droit. Université Ramkamhaeng. 1992. [____. **กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายกี่ยวกับการคลังมหาชน.** เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายการคลัง ปริญญาโทคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๓๕.]

_____. **Moyens financiers avec de l'argent utilisé par le gouvernement dans la situation urgente.** Ecole Nationale de la Défense. 1985-1986. [____. **เครื่องมือทางการเงินการคลัง กับ การใช้เงินของรัฐบาลในภาวะฉุกเฉิน.** วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ๒๕๒๘-๒๔๒๙]

NUTALAI P., CHALEANNGAM C., et TRIRAT N. **La structure des extrants (outputs) : un utile important pour lier la politique publique aux activités administratives.** Dans Mélanges des articles concernant le budget de l'Etat à l'occasion du 46ème anniversaire du Bureau du budget de l'Etat. (Bangkok : Siam M and B Imprimerie). 2005.

PAIROJBUTR Ranu. TENGCHAROEN Somnuek et ses collaborateurs. **Dette du gouvernement.** Finances de la Thaïlande. (Bangkok : Imprimerie d'Aksornsampan). 1982. p. 69. [เรณู ไพโรจน์บุตร, สมนึก ตั้งเจริญ และคณะ. หนี้รัฐบาล. การคลังประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรสัมพันธ์). ๒๕๒๕. หน้า ๖๙]

PANITCHPAKDI Supphachai. **Effet budgétaire sur la stabilité économique**. Documents pour le séminaire académique sur l'analyse de l'effet de budget de l'Etat par le groupe du développement économique. Institut national du développement d'administration. 1983. [ศุภชัยพานิชภักดิ์. **ผลกระทบของงบประมาณต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ.** เอกสารการประชุมทางวิชาการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณแผ่นดิน. โดย คณะพัฒนาการเศรษฐกิจสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ๒๕๒๖.]

PARAPUNTAKUL Jakkrit. **Dette pour la Nation,** Journal de la dette publique, Janvier-Mars 2010. Le Bureau de la gestion de la Dette Publique. p.3. [จักรกฤษณ์ ปรพันธ์กุล. หนี้ของชาติ. วรสารหนี้สาธารณะ. มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๓. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. หน้า 3.]

PATTAMANUNT Ukrit. **Influence de l'organisation internationale et du gouvernement étranger sur la politique économique thaïe : Etude concernant l'influence des Etats-Unis.** Documents pour le séminaire sur « Dependency Theory 1 ».Faculté de l'économie. Université Thammasat. 1983. [อุกฤษฎ์ ปัทมานันท์. **อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : ศึกษากรณีว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "Dependency Theory 1". คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๖.]

PHEAMTUNJIT Krit. I**nfluence des organisations internationales et influence du gouvernement étranger sur la politique économique thaïe : Etude sur la banque du monde**.Documents pour le séminaire sur « Depencdency Theory ». Faculté de l'économie. Université Thammasat. 1983. [กฤช เพิ่มทันจิตต์. **อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : ศึกษากรณีว่าด้วยธนาคารโลก.** เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "Dependency Theory". คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๖.]

PHINIJPHUWADOL Suphaluk. **Document pour un cours de droit public financier avancé (code 710509) .** (Document non publié). [ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. **เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายการเงินการคลังสาธารณะ ชั้นสูง (๗๑๐๕๐๙)**. (เอกสารไม่เผยแพร่)]

PRADIDTHATHUDSANEE Waran. **Compositions et cadres des dettes publiques**. Institut de la recherche de la politique économique. Bureau des économies et finances. Bangkok. Ministère des Finances. 2000. [วรัณ ประดิษฐทัศนีย์. **องค์ประกอบและขอบเขตของหนี้สาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลัง. ๒๕๔๓.]

RATTANACHOTI Suthirat. **Contrôle des dettes publiques dans le système des comptes gouvernementaux.** Revue de la Cour des comptes 41. 4 (juillet – août 2000). pp.44-48. [สุทธิรัตน์รัตนโชติ. **การควบคุมหนี้สาธารณะในระบบบัญชีรัฐบาล.** วารสารกรมบัญชีกลาง ๔๑. ๔ (กรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๔๓). หน้า๔๔-๔๘.]

SECERÉTARIAT DE PARLEMENT. **Règlements de la réunion de l'Assemblée nationale B.E.2528 (1985**) (Bangkok : Département de la publication, Secrétariat du parlement). 1985. [สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘.** (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการรัฐสภา). ๒๕๒๘.]

SIRIPRACHAI Somboon. **Dettes publiques de Thaïlande: Vraie crise.**Revue économique 14.7 (Juillet 2000). pp.3-6. [สมบูรณ์ ศิริประชัย. **หนี้สาธารณะของไทย : วิกฤตการณ์ที่แท้จริง.** เศรษฐสาร ๑๔. ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๓). หน้า ๓-๖.]

SILPNIPHAT Sunee. **Documents pour les cours d'économie publique dans le domaine de l'économie de l'université Sukhothai Thammathirat**. Bangkok. 1985. [สุนีย์ ศีลพิพัฒน์. **เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.** กรุงเทพมหานคร. ๒๕๒๘.]

SREEYAPHAI Wasu. **Dettes publiques : Index de la compétence de nouveau gouvernement**. Journalde Krungthep Turakij. Le 19 décembre 2000.pp.1-14. [วสุ ศรียาภัย. หนี้สาธารณะ : ดัชนีวัดฝีมือรัฐบาลใหม่. กรุงเทพธุรกิจ. ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓. หน้า ๑-๑๔]

SUTHIWART-NARUEPUT Sethaputand PRADITTATSANEE Varan.**Thailand from crisis to sustainable recovery**. (Bangkok). Ministry of Finance. 2000. 53 p. [เศรษฐพัฒน์ สุทธิวัฒน์-นฤพัฒน์ และ วรัญ ประดิษฐทัศนีย์. **จากวิกฤตถึงการกลับมาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย**. (กรุงเทพมหานคร). กระทรวงการคลัง. ๒๕๔๓. ๕๓ หน้า.]

_____. Public debt and economic policy during the economic crisis. (Bangkok : Policy Reseach, Institute Fiscal Policy Office). Ministry of Finance. 1999. 48 p. [____. **หนี้สาธารณะ และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจ.** (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง). กระทรวงการคลัง. ๒๕๔๒. ๔๘ หน้า.]

SUWANNATAD Preecha. **Questions concernant des dettes publiques causées par la gestion financière du gouvernement hors de système budgétaire considéré par les principes de la loi de finances.** Revue juridique 31. 2 juin 2001. pp. 267-280. [ปรีชา สุวรรณทัต. **ปัญหาหนี้สาธารณะ ที่เกิดจากกิจกรรมการบริหารการเงินของรัฐ ที่อยู่นอกระบบงบประมาณพิจารณาจาหลักของกฎหมายการคลัง.** วารสารนิติศาสตร์ ๓๑. ๒ มิถุนายน ๒๕๔๔. หน้า ๒๖๗-๒๘๐.]

_____. Loi portant dettes publiques étant nouvel outil pour la gestion du gouvernement. Journal Manager le 28 août 2001. p. 28. [____. พระราชบัญญัติหนี้สาธารณะเครื่องมือใหม่ในการบริหารหนี้ของรัฐบาล. ผู้จัดการ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔. หน้า ๒๘.]

TECHAKAMPU Daraporn. **Adhésion Contrat**. Revue juridique 13. 1983. p. 150. [ดาราพร เตชะกำพุ. "Adhesion Contract." **วารสารนิติศาสตร์** ๑๓. ๒๕๒๖. หน้า ๑๕๐.]

THANAPORNPUNT Rangsann. **Limitation de l'endettement extérieur : même s'il est important, il semble d'augmenter plus.** Intérêt 1. 7 septembre 1982. pp.28-36. [รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ขีดจำกัดในการก่อหนี้ต่างประเทศ : ถึงจะเขยิบขึ้นแล้วก็ยังเขยิบได้อีก. ดอกเบี้ย ๑. ๗ กันยายน ๒๕๒๕. หน้า ๒๘-๓๖.]

_____.Introduction : philosophie, histoire et études sur l'évolution de la société. La société et l'économie. (Bangkok : Université Thammasat Presse). 1976. [____. ปรัชญา ประวิติศาสตร์ และการศึกษาพัฒนาการของสังคม เบื้องต้น. วิชาสังคมและ เศรษฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ๒๕๑๙.]

_____. Documents pour les conférences sur la finance : Stabilité et croissance (S.411). Cours financier. Affectation et distribution (S.422) sur cadre et règlements de l'étude économique et financière. (Bangkok). Faculté de l'économie Université Thammasat. 1979. [**____. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการคลัง : เสถียรภาพและ การจำเริญเติบโต (ศ.๔๔๑).** วิชาการคลังการจัดสรรและ การกระจาย **(ศ.๔๔๒)** เรื่องขอบเขตและ ระเบียบวิธีการศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง**. (**กรุงเทพมหานคร **:** คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**). ๒๕๒๒.**]

THAWISUWAN Prakan. **Changement de taux de change de Baht avec effets sur le système économique**. Revue de l'administration des affaires 12. avril-juin 1988. pp. 1-15. [ปราการ ทวิสุวรรณ. **การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ.** วารสารบริหารธุรกิจ ๑๒. เมษายน-มิถุนายน ๒๕๓๑. หน้า ๑-๑๕.]

THAMCHAI Anusorn. **Il s'agit des dettes publiques.** THAICOON 2. (Juin - juillet 2000). pp. 56-60. [อนุสรณ์ ธรรมใจ. **ว่าด้วยหนี้สาธารณะ.** THAICOON ๒. (มิถุนายน- กรกฎาคม ๒๕๔๓). หน้า. ๕๖-๖๐.]

_____. Situation liée à la monnaie thaïlandaise au sein des flux de trésoreries. Krungthep Turakij. 27 janvier 2006. [_____. **สถาณการณ์เกี่ยวข้องกับกระแสทางการเงินของไทย.** กรุงเทพธุรกิจ. ๒๗ มกราคม ๒๕๔๙.]

UNGPHAKORN Poeuy. **Mémoire sur les explications des finances**. (Bangkok : Pramualmitra). 1955. [ป๋วย อึ๊งภากรณ์. **บันทึกคำบรรยายการคลัง.** กรุงเทพมหานคร : ประมวลมิตร). ๒๔๙๘].

UWANNO Bavornsak. **Opinion lancée concernant la création des Juridictions administratives**. Revue des juridictions administratives. Version de la Juridictions administratives (1) vol. 13. tome 2. (août 1994) p.129. [บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การให้ข้อคิดเห็นเรื่องการจัดตั้งศาลปกครอง.** วารสารกฎหมายปกครองฉบับศาลปกครอง (๑) เล่ม ๑๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๓๗). หน้า ๑๒๕.]

_____. **Contrat administratif français.** Revue des Juridictions administratives. vol.5 (1986). pp.73-120. [_____. **สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครองเล่ม ๕ (๒๕๒๕). หน้า ๗๓-๑๒๐.]

UNIVERSITÉ THAMMASAT. **Dettes publiques : Charges de l'Etat à résoudre.**Documents pour le séminaire. Thammasat Forum.Bangkok. Le 27 juin 2000. [มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **หนี้สาธารณะ : ภาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไข.** เอกสารประกอบการสัมมนาธรรมศาสตร์ฟอรั่ม. ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓.]

_____. **Documents pour le 8ème séminaire académique en 1984 sur la crise des dettes extérieures du gouvernement thaï**. Bangkok. 1985. [_____. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 8 ประจำปีการศึกษา ๒๕๒๗ เรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๒๘.]

WANICHJAREANTHAM Wimut. **Dettes publiques .**Cheepsetthakij8. 3 (mai-juin 2000). pp.21-25. [วิมุต วานิชเจริญธรรม. **หนี้สาธารณะ.** ชีพเศรษฐกิจ ๘. ๓ (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๔๓). หน้า ๒๑-๒๕.]

WARUNYAWATTANA Sakhon. **Documents pour le séminaire sur les questions du système financier de la municipalité thaï.** Bangkok. 1987. [สกนธ์ วรัญญวัฒนา. **เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องปัญหาระบบการคลังเทศบาลไทย.** กรุงเทพมหานคร. ๒๕๓๐.]

WORASANGASILP Nathikan. **Crise de la dette publique : leçon à ne pas négliger**. Focus and Quick. (17 avril 2012). pp.1-7. [ณัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์. **วิกฤตหนี้สาธารณะ : บทเรียนที่ไม่ควรละเลย.** Focus and Quick. (๑๗ เมษายน ๒๕๕๕). หน้า ๑-๗.]

****

BIBLIOGRAPHIE EN LANGUE FRANCAISE

Ouvrages généraux

ADAM François, FERRAND Olivier et RIOUX Rémy. **Les Finances Publiques.** Paris. Dalloz. 2007. 629p.

ALBERT Jean-luc et SAIDJ Luc. **Finances Publiques**. Paris. Dalloz. 2013. 912p.

ANQUETIL Philippe. **Les Finances Régionales.** Sous la direction de SAIDJ Luc. Paris. Economica. 1992.389p.

ARKWRIGHT Edward, BŒUF Jean-luc, COURREGES Cécile et GODEFROY Stanislas. **Les Finances Publiques et la réforme budgétaire.** Paris. La documentation française. 2007. 179p.

BARILARI André. **Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques.** Paris. L.G.D.J. 2003. 180p.

BARILARI André et BOUVIER Michel. **La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État.** 2ème édition. Paris. L.G.D.J. 2007. 230p.

BAZIADOLY Sophie. **Les Finances Publiques.** Paris. PUF. 2008. 127p.

BAZY-MALAURIE Claire. **Comptes et mécomptes de l'Etat : 1807-2007 le bicentenaire de la cour des comptes.** Paris. Albin Michel. 2008. 406p.

BEITONE Alain, CAZORLA Antoine, DOLLO Christine, DRAI Anne-Mary. **Dictionnaire de science économique**. Paris. Armand Colin. 2013. 523p.

BIASUTTI Jean-Pierre, BRAQUET Laurent. **Comprendre la dette publique**. Bréal, 2012. 124p.

BIENVENUE Jean-Jacques et LAMBERT Thierry. **Droit fiscal.** 3ème édition. Paris. PUF. 2003. 446p.

BOUVIER Michel. **Innovations, créations et transformations en Finances Publiques.** Paris. L.G.D.J. 2006. 326p.

_____. Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt. 2 ème édition. Paris. L.G.D.J. 1998. 227p.

_____. La nouvelle administration financière et fiscale. Paris. L.G.D.J. 2011. 198p.

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre. **Finances Publiques.** 8ème édition. Paris. L.G.D.J. 2006. 882p.

BRENDER Anton, GAGNA Emilie et PISANI Florence. **La crise des dettes souveraines.** Paris. Éditions La Découverte. 2012. 126p.

BREWER Caris et ALLAN Randolp. **Les Principes de la procédure administrative non contentieuse : Etude de droit comparé (France, Espagne, Amerique Latine).** Paris. Economica. 1992. 167p.

BRUENO Alain et ELLEBOODE Christian. **Dictionnaire d'économie et de sciences sociales. 2ème édition.** Paris. Ellipses. 2010. 652p.

BRURON Jacques. **Le contrôle fiscal.** Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1991. 114p.

BRURON Jacques et GUEDON Marie-José. **Droit et garanties du contribuable vérifié.** Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1991. 142p.

CABANES Christophe et NEVEU Benoît. **Droit de la concurrence dans les contrats publics: pratiques anticoncurrentielles, abus de position dominante, contrôles et sanctions.** Paris. Le Moniteur Editions. 2008. 356p.

CAMBY Jean-Pierre. **La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances.** Paris. L.G.D.J. 2004. 411p.

CARON Mathieu. **Budget et politiques budgétaires**. Bréal. 2007. 127p.

CASIMIR Jean-Pierre. **Contrôle fiscal : droits, garanties et procédures**. Groupe Revenue Fiduciaire. 2000. 632p.

CHAPUS R. **L'acte de gouvernement, Monstre ou victime.** Mél. Juilloit de la Morandière. 1964.

CHATAIL Cyrille et DUSSART Vincent. **Finances Publiques**. Edition 2006-2007. Paris. Paradigme Publications Universitaires. 2006. 342p.

CHOUVEL François. **L'essentiel des Finances Publiques.** Gualino éditeur. 1999. 63p.

CONAN Matthieu. **La Non-Obligation de dépenser.** Paris. L.G.D.J. 2004. 425p.

CONAN Matthieu, DOYELLE Alain et POUJADE Bernard. **Code des juridictions financières: annotations, commentaires, jurisprudence.** Le Moniteur. 2001. 1163p.

Commission supérieure de codification. **Code des juridictions financières : Parties législative et réglementaire.** Direction des journaux officiels. 2004. 312p.

COMMUNIER Jean-Michel et LAMOTTE Henri. **Finances publiques : le budget de l'État.** Paris. PUF. 1997. 240p.

COQUELET Marie-Laure, COURET, Thierry GRANIER, Alain LE NABASQUE Hervé, Didier PORACCHIA, Arnaud RAYNOUARD, Arnaud REYGROBELLET, et David ROBINE. **Droit financier.** Paris. Dalloz. 2013. 1320p.

COTTERET Jean- Marie et TROTABAS Louis. **Droit budgétaire et comptabilité publique**. Paris. Dalloz. 1995. 420p.

CROS R. **Finances Publiques : Institutions et Mécanismes Economiques**. Paris. Editions Cujas. 1994. 267 p.

CRUCIS Henry-Michel. **Finances Publiques.** Montchrestien. 2003. 255p.

DAFFLON Bernard. **La gestion des Finances Publiques Locales.** 2ème édition. Paris. Economica. 1998. 284p.

DAMAREY Stéphanie. **Termes de finances Publiques.** Gualino éditeur. 2006. 215p.

_____. **La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.** Paris. Ellipses. 2003. 158p.

_____. **Exécution et contrôle des Finances Publiques.** Gualino éditeur. 2007. 492p.

DANIEL Jean-Marc. **Dette publique : un débat politique : L'endettement de la France a atteint un niveau record qui va peser sur les choix politiques….** Paris. Les Carnets de l'Info. 2006. 92p.

DEBLOCK C. et KAZI AOUL S. **La dette extérieure des pays en développement : La renégociation sans fin.** Québec. Presses de L'Université du Québec. 2001. 233 p.

DELION André. **Droit des entreprises et participations publiques.** Paris. L.G.D.J. 2003. 253p.

DELICOSTOPOULOS Constantin-S. **L'encadrement processuel des autorités de marché en droits français et communautaire. Contentieux de la concurrence et de la Bourse.** Paris : L.G.D.J. 2002. 509p.

DELPIT Bernard et SCHWARTZ Marc. **Le système financier français**. Paris. Montchrestien. 1993. 160p.

DEMEESTERE René. **Le contrôle de gestion dans le secteur public**. 2ème édition. Paris. L.G.D.J. 2005. 224p.

DERUEL François et BUISSON Jacques. **Finances Publiques : Budget et pouvoir financier.** 13ème édition. Paris. DALLOZ. 2001.

DESMOULIN GIL**. Finances publiques de l'Etat.** Vuibert. 2008. 256p.

DESROUSSEAUX Pascal, GODEFROY Stanilas, et WALINE Charles. **Le budget de l'Etat**. Paris. La documentation française. 2012. 190p.

DIDIER Raphaël. **Comprendre la dette.** Paris. Ellipses Marketing. 2011. 190p.

DOUAT Etienne et BADIN Xavier. **Finances Publiques : finances communautaires, nationales, sociales et locales.** 3e édition. Paris. PUF. 2006. 485p.

DUSSART Vincent. **L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels.** Paris. CNRS. 2000. 334p.

_____. **Fiances Publiques**. Manuel 2010-2011. Orléans. Editions Paradigme. 2010. 312 p.

FISTIE Pierre. **L'évolution de la Thaïlande contemporaine**. Paris. Librairie Armand Colin. 1967.

GALLET Bernard. **Rigueur, dette publique, déficits, impôts, pouvoir d'achat : Français, vous avez la mémoire courte.** Edition la Bruyère. 2009. 91p.

GAUDEMENT Paul-Marie et MOLINIER Joël. **Finances Publiques : Emprunt/ Fiscalité**. Tome II. Paris. Montchrestien.1997.493 p.

GAUTRON Jean-Claude. **Droit européen**. Paris. Dalloz. 2008. 308p.

GEFFROY Jean-Baptiste. **Grands problèmes fiscaux contemporains.** Paris. PUF. 1993. 671p.

GIRAUD C. **De la dette comme principe de société.** Paris. L'Harmattan. 2009. 273 p.

GIULIANI Jean-Dominique. **Connaître et comprendre le pacte budgétaire.** Fondation ROBERT SCHUMAN. 26 septembre 2012.

GODEAU R. **La France en faillite : la vérité sur l'explosion de la dette publique**. Paris. Calmann-Lévy. 2006. 368p.

GRABOY-GROBESCO Alexandre et LINOTTE Didier. **Droit public économique.** Paris. Dalloz. 2001. 290p.

GROYER Sébastien. **Le krach de la dette publique : l'économie de sur épargne**. Paris. Cygne. 2010. 163p.

HERLIN Philippe. **France, la faillite ?**. Paris. Editions Eyrolles. 2010. 165p.

HERTZOG R. **La dette public en France**. Collection Finances Publique. Paris. Edition. ECONOMICA. 1990. 604 p.

HOLBECQ André-Jacques et DERUDDER Philippe. **La dette publique, une affaire rentable : A qui profite le système ?.** Edition Yves Michel. 2011. 163p.

HOSTIOU René. **Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : commenté et annoté**. 10ème édition. Paris. Litec. 2006. 430p.

_____. **Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique**. 11ème édition. 2008. Paris. Litec. 457p.

INGELAERE Frédéric. **Droit public économique.** Paris. Ellipses. 2007. 159p.

JÈZE G. **Cours de Finances Publiques : La date de remboursement de la dette publique « Histoire de l'amortissement en France »**. Paris. Marcel GIARD. 1926. 384p.

JOUANJAN Olivier. **Le principe d'égalité devant la loi en droit allemand**. Marseille. Presse Universitaire d'Aix-Marseille. 1992. 449p.

LAKEHAL Mokhtar. **Le Grand Livre de l'économie contemporaine et des principaux faits de société.** Mayenne. Editions Eyrolles. 2012. 790p.

LAMBERT Thierry. **Contrôle fiscal : Droit et pratique.** 2 ème édition. Paris. PUF. 1998. 464p.

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier. **Les Finances Publiques**. Paris. Dalloz-Sirey. 2013. 244p.

LEFEUVRE Evariste. **Sortir de l'euro ? : Une idée dangereuse**. Paris. Groupe Eyrolles. 2011. 208p.

LINOTTE Didier et ROMI Raphaël. **Droit public économique.** Paris : Lexis Nexis Litec. 2006. 456p.

Livres Groupe. **Finances Publiques en France : Dette Publique de la France, Budget de l'Etat Français, Inspection Générale des Finances, Direction du Budget.** General Books. 2010. 194p.

LOPEZ Joël et SCHOENAUER Christian. **Droit fiscal : Principes et applications**. Edition Eska. 1995. 538p.

MATHIEU Jean-Luc. **La politique fiscale.** Paris. Economica. 1999. 140p.

MAGNET Jacques. **Les gestions de fait.** Paris. L.G.D.J. 1998. 197p.

_____. **Éléments de comptabilité publique.** Paris. L.G.D.J. 2001. 186p.

_____. **La Cour des comptes : les institutions associées et les chambres régionales des comptes.** Berger- Levrault. 2001. 382p.

MEKHANTAR Joël. **Finances Publiques : Le budget de l'Etat**. 4ème édition. Paris. Hachette. 2003. 159p.

_____. **Finances Publiques : La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France.** Paris. Hachette Supérieure. 2007. 223p.

MESTRALLET Gérard, SAMSON Julien et TALY Michel. **La réforme de la gouvernance fiscale.** Paris. L.G.D.J. 2005. 176p.

MOOR Pierre. **Droit administrative, Vol.1 : Les fondements généraux.** 2ème édition. Berne. Staempfli & Cie SA. 1988. 427 p.

MORDACQ Frank. **La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat**. Paris. L.G.D.J. 2006. 412p.

MOREL H. **La France surendettée : une réponse écologiste**. Paris. Les petits matins. 2011. 223p.

MOULIN Richard et BRUNET Pierre. **Droit public des interventions économiques.** Paris. L.G.D.J. 2007. 327p.

NEYMARCK A. **Les dettes publiques européennes**. Paris. Librairie Guillaumin et Cie Editeurs. 1887. 104p.

OLIVA Eric. **Finances publiques.** 2ème édition. Paris : Dalloz-Sirey. 2001. 431p.

ORSONI Gilbert. **Finances Publiques**. Paris. Publisud. 1989. 342p.

_____. **Les finances publiques en Europe**. Paris. Ed. ECONOMICA. 2007. 532 p.

_____. **Science et législation financières : Budgets publics et lois de finances.** Paris. Economica. 2005. 753p.

PAUL Michel. **L'essentiel de la LOLF : la nouvelle Constitution financière de la France.** 2ème édition. Gualino éditeur. 2007. 190p.

PELLAS Jean-Raphaël**. Le Vade-Mecum La fiscalité internationale**. Édition EMS. 2002. 222p.

PELLET Rémi, PRETOT Xavier, ROUSSEAU Dominique et Philip Loïc. **Finances publiques et redistribution sociale : XXe anniversaire de la Société française de finances publiques**. Paris. Economica. 2006. 414p.

PEYRARD-MOULARD Martine. **L'Etat et sa dette : une fatalité ?**. Paris. Ellipses Marketing. 2013. 222p.

PHILIP Loïc. **Finances publiques.** 3ème édition. Paris. CUJAS. 1975.

_____. Les Finances Publiques en Europe. Sous de la direction de Gilbert ORSONI. Paris. Economica. 2008. 532p.

_____. **Les fondamentales Constitutionnels des Finances Publiques**. Paris. Economica. 1999.

PHILIP Patrick. **Les droits de la défense face au contrôle fiscal**. Paris. Economica. 2005. 322p.

PIKETTY Thomas. **Le Capital au XXI siècle**. Edition du Seuil. Paris. 2013. 1102 p.

POULAIN Philippe. **La gestion de la dette publique**. Paris. Berger-Levrault. Avril 1988. 340 p.

PRONE André. **La fin du capital : Pour une société d'émancipation humaine.** Paris. Editions L'Harmattan. 2014. 154p.

PRONE André et RICHAUD Maurice**. Pour sortir du capitalisme : Eco-partage ou communisme ?.** Paris. Editions L'Harmattan. 2012. 245 p.

QUEROL Francis. **L'Elaboration de la loi de Finances.** Paris. Economica.1998. 108p.

RAFFINOT M. **Dette extérieure et ajustement structurel**. Vanves. EDICEF. 1991. 238 p.

_____. **La dette des tiers mondes**. Paris. Editions La Découverte. Coll. Repères. 2008. 128 p.

RENOUT Harald. **Code des montants euros**. Paris. Litec. 2002. 1371p.

RICHARD Pierre. **Solidarité et performance: Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales.** Paris. La Documentation française. 2007. 221p.

SCHWENGLER Bernard. **Déficits publics. L'inertie française Finances publiques.** Paris. Editions L'Harmattan. 2012. 204p.

TOUBOUL Charles. **L'action des pouvoirs publics dans les offres publiques bancaires : aspect juridiques : l'affaire BNP, Société Générale, Paribas**. Paris. Panthéon-Assas. 2001. 220p.

VALETTE Jean-Paul. **Droit public économique.** Paris. Hachette. 2002. 159p.

VEDEL G. **Droit Administratif**. 12ème. Paris. P.U.F. 1992.

VIRALLY Michel. **L'introuvable acte de gouvernement**. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1952.

VILLENEUVE Jeanne-France, VINCENT Manon. **Le code monétaire et financier.** Soficom. 557p.

VINCENT Fabrice. **Gestion de la dette des collectivités territoriales : Outils et méthodes**. Edition Coprur. 2002. 184p.

VUHRER A. **Histoire de la dette publique en France.** Volume 1. Paris. Berger-Levrault et Cie. Libraires-Editeurs. 1886. 501p.

_____. **Histoire de la dette publique en France.** Volume 2. Paris. Berger-Levrault et Cie. Libraires-Editeurs. 1886. 559p.

Thèmes

ADANS B. **LOLF et : deux façons de réformer la comptabilité publique.** RFFP. N°93. 2006.

BONNO B. **La gestion active de la dette dans les établissements sanitaires et sociaux**. Rennes. Editions ENSP. 1999. 39 p.

CABANNES X. **L'Etat, le parlement et le consentement annuel à l'impôt.** RFFP. N°77. 2002.

CAMBY J-P. **Droit budgétaire, le droit parlementaire.** RFFP. N°79. 2002.

GILLES W. **La présentation consolidée de la dette publique, un impératif majeur de la bonne gouvernance du système financier public contemporain.** RFF. 2006. N° 94. pp. 97-99.

LES ECHOS. **Le Traité budgétaire européen (TSCG) et la France : de l'utilité de maintenir l'attention.** 9 octobre 2012.

LE MONDE. **Les points-clés du pacte budgétaire.** 13 mars 2012.

LE MONDE. **Comment le traité budgétaire européen va s'appliquer en France.** Le 18 septembre 2012.

MALVEY P. **La gestion de la dette publique et les marchés des valeurs d'État au XXIe siècle.** Paris. OCDE. 2002. 219 p.

OCDE. **La gestion de la dette publique : Objectifs et techniques.** Volume I. Paris. OCDE. 1982. 63 p.

OCDE. **La gestion de la dette publique : Instruments de la dette et techniques de placement**. Volume II. Paris. OCDE. 1983. 139 p.

WALINE Charles. DESROUSSEAUX Pascal et GODEFROY Stanislas. **Le budget de l'Etat.** Paris. La documentation française. 2012. P.14.

Ouvrages spéciaux

ALBY Stéphane et LETILLY Gaëlle. **Les annulations de la dette des pays pauvres : pour quels résultats ? .** Bulletin édité par les Etudes Economiques- BNP Paribas. Mars 2006.

ANDREAU J., BEAUR G., et GRENIER J-Y. **La dette publique dans l'histoire : Les journées du Centre de Recherches Historiques**. Paris. Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique. 2006. 499 p.

BASSERES J. **La comptabilité publique et la réforme**. RFFP. N° 79. 2001.

CHOURAQUI Jean-Claude. **L'universalité de l'endettement public.** Dans La Dette publique en France sous la direction de Robert HERTZOG. Collection Finances Publiques. Paris. Economica. 1990.

Cour des comptes. **La gestion de la dette publique locale : Rapport public thématique.** Paris. La Documentation Française. 2011. 212p.

DANIEL Jean-Marc. **Dette publique : un débat politique : L'endettement de la France a atteint un niveau record qui va peser sur les choix politiques**. Paris. Les Carnets de l'Info. Editions Scrineo. 2006. 95 p.

DEMICHEL Ander. **Le droit administratif : Essai de réflexion Théorique.** Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1978. 220p.

PEPIN Gilles. **Les tribunaux administratifs et la Constitution. Etudes des articles 96 à 101 de l'A.A.N.B.** Montréal. Presses de l'Université de Montréal.1969. 420 p.

Articles

ARTUS Patrick. **Conséquences sur la zone euro et sur la France : de la crise économique et financière trois ans après la faillite de Lehman.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 10. Octobre 2011. pp.690-693.

_____. **Dans quel pays l'accumulation dette publique finira-t-elle mal.** La Revue du Trésor. N° 1. Janvier 2007. pp.7-8.

_____. **Jusqu'où peut aller l'endettement public ?.** Spécial Report. Problèmes économiques. Bimensuel N° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp.3-8.

ARTUS Patrick et PLIHON Dominique. **Crise de la dette : menaces sur l'euro ?. Dettes souveraines : faut-il mettre à contribution les créanciers privés ?.** Problèmes économiques. n° 3 029. 26 octobre 2011. La Documentation française. p.11

BACHELLERIE Adline et COUILLAULT Bertrand. **Soutien de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic**. Revue sur la stabilité financière. Banque de France. N°6. Juin 2005.

BARILARI André. **Crise des finances publiques, crise de la gouvernance.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3. Mars 2012. pp 93-98.

_____. **Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance : Entre les ambigüités des rédacteurs et les « faux fuyants » d'une transposition à la française.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 5. Mai 2013. pp 33-38.

BAUDU Aurélien. **Vers une saisine obligatoire du conseil constitutionnel sur les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale ?.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3-4. Mars -Avril 2010. pp. 208-215.

BETBEZE Jean-Paul. **La Dette Publique, cet objet obscur : Eclairage - Crédit agricole**. Problèmes économiques. Paris. La Documentation Française. N° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp. 9-12.

BIN Fabrice. **Fonds européens et collectivités locales.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2009. pp.868-952.

BROUSSOLLE Yves. **La deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (loi nº 2012-958 de 16 août 2012 : JO du 17/08/2012, p.13479, texte nº1.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 12. Décembre 2013. pp. 42-44.

_____. **Les principales dispositions de la loi de programmation des Finances Publiques pour 2012-2017 (Loi N° 2012-1558 du 31 décembre 2012).** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 4. Avril 2013. pp.30-33.

____. **Les principales dispositions du paquet européen.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 5. Mai 2013. pp. 29-32.

_____. **Les principales dispositions de la loi de finances pour 2013 (loi nº 2012-1509 du 29 décombre 2012, JORF nº 0304 du 30 décembre 2012 page 20859 texte nº 1).** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2013. pp. 30-33.

_____. **Les principales dispositions loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 4. Avril 2012. pp. 38-40.

CHARBONNIER Maïté et LEONITTI Raphaël. **Le décret du 25 aout 2011 relatif aux marches public : quelques évolutions notables.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2012. pp. 28-32.

CHEMLA-LAFAY Annie, DELEPLACE Marie- Thérèse, FARGEOT-BOLL Claire et HEURTAUX Anette. **30 ans de réformes de la gestion publique Synthèse et bilan.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 8-9. Août-septembre 2010. pp.583-589.

COHEN Alain-Gérard et DANBAKLI Yves. **Pour une meilleure lisibilité des comptes publics.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2013. pp. 22-28..

Consultation publique de la Commission européenne. **Evaluation de l'adéquation, pour les Etats membres, des normes comptables internationales pour le secteur public (Mai 2012) Réponse des autorités françaises.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2013. pp. 19-21.

COTIEN Michel. **La France pourrait se débarrasser de son déficit public d'ici 2017.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N°5. Mai 2011. pp. 321-322.

COUPPEY-SOUBEYRAN Jézabel, BETBEZE Jean-Paul, BORDES Christian et PLIHON Dominique**. Le 'Central Banking' après la crise Analyse économiques-CAE.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

COUTROT Thomas, ETIEVANT Guillaume, HARRIBEY Jean-Marie, KHALFA Pierre, LEMAIRE Frédéric, MANGENOT Marc, MARTY Christiane, et TREILLET Stéphanie. **Pour sortir du piège de la dette publique**. Attac France / Fondation Copernic. Janvier 2012. p.2.

CREEL Jérôme. **La valse des politiques budgétaires européens : relance, rigueur, relance ?.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 7. Juillet 2011. pp. 488-491.

DANE Philip. **Mise en œuvre de la LOLF : les travaux récents du CIAP.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N°3-4. Mars-Avril 2011. pp. 184-189.

DELON-DESMOULIN Corinne. **La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de Finances(LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives (Rapport public thématique de la cour des comptes, novembre 2011).** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 5. Mai 2012. pp. 10-15.

_____. **Petit état des lieux pour un grand principe : l'annualité budgétaire.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3-4. Mars -Avril 2010. pp. 216-218.

DELPLA Jacques. **Réduire la dette grâce à la constitution.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp. 24-29.

DUMONT Bertrand. **La gestion de la dette publique. Dans Benoît Ferrandon (dir.).** La politique économique et ses instruments. Paris. La Documentation française. 2004. notice15. pp.98-105.

ECALLE François. **Un plan d'économiste pour la France de 50 milliards d'euros.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp.18-23.

FELLER Vincent et MAISTRE Roch-Olivier. **Un aperçu du rôle des juridictions financières d'un règlement général à l'autre.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 2-3. Févier-Mar 2013. pp.47-54.

FERRANDON B. **La politique économique en France depuis 1945.** Dans Benoît Ferrandon (dir.). La politique économique et ses instruments. Paris. La Documentation française. 2004. notice 2. pp.10-16.

GITTON François-Pierre. **Présentation générale de l'endettement des collectivités locales.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2009. pp. 844-850.

HERNU Paul. **Les révérenciels et les résultats budgétaires et comptables : de l'Etat et des collectivités territoriales.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2011. pp. 816-821.

HUART Florence. **Typologie et impact : des règles de politique budgétaire.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2011. pp. 822-830.

JESKE Frederick. **La gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat : Activité 2005 et perspective 2006.** La Revue du Trésor. N° 1. Janvier 2007. pp. 9-16.

JOSSE Philippe. **Les objectifs de la réforme.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 2-3. Févier-Mar 2013. pp. 39-42.

JOUYET Jean-Pierre. **Où en est-on en matière de régulation financière ?.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 7. Juillet 2013. pp. 3-6.

KEMPF H. **Les fondements théoriques de la politique économique.** Dans Benoît Ferrandon (dir.). La politique économique et ses instruments. Paris. La Documentation française. 2004. notice 1. pp.5-9.

KLOPFER Michel. **L'endettement des collectivités locales.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2009. pp. 851-854.

_____. **Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ?.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 5. Mai 2013. pp. 3-7.

LAJOUMARD Danièle. **Introduction à CHORUS.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 1. Janvier 2012. pp.4-5.

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier. **La gestion de fait, sacrifiée sur l'autel de la rentabilité ?.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 2. Février 2010. pp. 132-142.

LEQUOY Jean-François. **L'assurance française dans la crise : une grande résistance au bénéfice de l'économie, des défis à relever.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 7. Juillet 2013. pp.11-14.

LEVASSEUR Sandrine. **Etat baltes et Irlande : de l'euphorie à la dépression salariale.** Problèmes économiques. Bimensuel n° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp. 39-43.

LITVAN David. **Les comptes 2010 de l'Etat : un premier bilan cinq ans après la mise en œuvre de la réforme comptable.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 10. Octobre 2011. pp. 685-689.

MARINI Philippe. **Quelles règles pour sortir de la crise des dettes souveraines ?.** Revue d'économie financière. Revue trimestrielle de l'association d'économie financière. N° 103. Octobre 2011. pp. 99-114.

MASQUELIER P. **Pour une généalogie de la LOLF à travers le séminaire : Histoire de la gestion des finances publiques de 1815 à nos jours.** La Revue du Trésor. N° 8-9. 2006. Cité par KAEWLA-IAD Supreeya.

MARINI Philippe. **Quelles règles pour sortir de la crise des dettes souveraines ?.** Revue d'économie financière. Revue trimestrielle de l'association d'économie financière. N° 103. Octobre 2011. pp. 99-114.

MASQUELIER P. **Pour une généalogie de la LOLF à travers le séminaire : Histoire de la gestion des finances publiques de 1815 à nos jours.** La Revue du Trésor. N° 8-9. 2006. Cité par KAEWLA-IAD Supreeya.

MISTRAL Jacques**. Ré-réglementation financière : un défit transatlantique Revue d'économie financière.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

MORAUD Jean-Christophe. **Analyse du cadre légal de la dette des collectivités locales depuis la décentralisation.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2009. pp. 860-863.

_____. **Analyse de l'endettement des collectivités locales.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2009. pp. 855-859.

MORDACQ Frank. **Le décret GBCP, pièce indispensable à la gouvernance financière issue de la LOLF et de la modernisation de la gestion publique.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 2-3. Févier-Mar 2013. pp. 43-46.

_____. **Six ans de pratique de la LOLF : Une maturité progressive.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 4. Avril 2012. pp.32-37.

MULLER Paul. **Le principe de la proportionnalité**. Revue de droit suisse. Bale. 1978. pp. 132-141.

ORSINI Gérard. **L'image du contrôle fiscal : perçue par les PME.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 12. Décembre 2011. pp. 896-900.

ORSONI Gilbert. **La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle.** La Revue du Trésor. N° 8-9. 2006.

_____. **L'évolution : de la dépense fiscale.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 11. Novembre 2011. pp. 838-841.

_____. **La fusion de la DGI et de la DGCP Premier bilan.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2012. pp. 22-26.

OTKER-ROBE Inci et PAZARBASIOGLU Ceyla**. Bâle III : Quels effets pour les banques, Finances et Développement.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

PEBEREAU Michel. **Rompe avec la facilité de la dette publique.** La Revue du Trésor. N° 1. Janvier 2007. pp. 3-6.

PEREZ Julian. **Espagne, de la grande expansion à la crise.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

PISSALOUX Jean-Luc**. Le conseil constitutionnel et les finances sociales : commentaire de la décision 2009-596 DC du 22 décembre 2009 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3-4. Mars -Avril 2010. pp. 206-207.

_____. **Le contrôle de constitutionalité de la loi de finances pour 2011 : Commentaire de la décision n° 2010-622DC du 28 décembre 2010.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N°5. Mai 2011. pp. 311-320.

PLASSART Philippe. **Le niveau d'endettement de la France est-il alarmant?.** Le nouvel Economiste. Problèmes Economiques. Paris. La Documentation Française. 2010. N° 2 992. Mercredi 31 mars 2010. pp. 13-17.

PLICKERT Philippe. **Les Etats otages des banques Frankfurter Allgemeine Zeitung.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

PLIHON Dominique. **La stabilité financière peut-elle devenir un bien public mondial ? Economie et management.** Problèmes économiques. Bimensuel N° 3 016. Mercredi 30 mars 2011.

PRAT Stéphanie et DJIGBENOU Marie-Louise. **La structure de la dette des pays d'Asie est –elle encore risquée ?.** Flash d'Economie. Natixis. N°74. 19 Février 2010.

RICOL René. **Le programme d'investissements d'avenir.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 7. Juillet 2011. pp. 492- 496.

ROCHER Sébastien. **Un objectif des comptes publics : La soutenabilité des politiques publiques.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3-4. Mars -Avril 2010. P.219.

SAIDJ Luc. **Les principaux fondements du nouveau règlement général.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 2-3. Févier-Mar 2013. pp. 31-38.

_____. **Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 10. Octobre 2010. pp. 692-696.

SPINDLER Jacques. **Le rapport Attali et les finances publiques.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 3. Mars 2012. pp. 99-102.

STECKEL Marie-Christine. **La performance publique en France : un jeu d'influences croisées entre le national et local.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 6. Juin 2010. pp. 420-423.

TAUGOURDEAU E. **Quelle coordination internationale des politiques économiques.** Dans Benoît Ferrandon (dir.). La politique économique et ses instruments. Paris. La Documentation française. 2004. notice 4. pp.25-29.

TESSON Florent. **Les dénonciations à l'administration fiscale américaine peuvent rapporter gros à ceux qui savent être patient**. Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 4. Avril 2013. pp.34-38.

TROSA Sylvie**. Performance et évaluation.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 8-9. Août-septembre 2010. pp. 590-594.

VIDAL Guy. **La réduction des dépenses publiques : discours de la méthode.** Gestion & Finances Publiques. La Revue. N° 5. Mai 2013. pp. 26-28.

VILLIEU Patrick. **Quel objectif pour la dette publique à moyen terme ?.** Revue d'économie financière. Revue trimestrielle de l'association d'économie financière. N° 103. Octobre 2011. pp. 79-98.

Documents Officiels Rapports

BARTOLONE Claude. **Discours sur l'Economie et la Dette par le Président de l'Assemblée Nationale**. Réunion des Présidents d'Assemblée du G 8 à Washington. Samedi 8 septembre 2012 – 1ère session.

GARELLO Pierre. **La dette de l'Etat : on peut et on doit s'en sortir. La dette d'aujourd'hui sera l'impôt de demain.** Les Rendez-Vous Parlementaires du contribuable. n°37. 13 décembre 2011. p.8-9.

GIROD Paul. **La gestion de la dette de l'Etat dans le contexte européen.** Rapport d'information du Sénat N° 479. Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 2005.

MARINI Philippe. **Rapport sur la dette publique : une législature pour rien « La dette publique 1996-2000, ses contreparties et ses perspectives d'avenir,**

Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. Rapport d'information du Sénat. N° 361. 17 juillet 2002. 206 p.

_____. Rapport sur l'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997. La leçon d'une dérive. Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. Rapport d'information du Sénat. N° 413. 9 juin 1999. 71 p.

MIGAUD Didier. **Présentation à la Presse du rapport public annuel 2014.** Premier président de la Cour des comptes. Mardi 11 février 2014. 12p.

PEBEREAU Michel. **Rompre avec la facilité de la dette publique pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale**. Rapport officiel. Juillet 2005. Pari. La documentation Française. 189 p.

Thèses

ABDERRAFIE H. **Gestion de la dette publique et développement économique au Maroc Tome1-2.** Thèse Doctorat d'Etat Es Sciences Economiques. Université des Sciences Sociales de Toulouse. 1983. Toulouse. 494 p.

KAEWLA-IAD Supreeya. **La Réforme du budget de l'Etat : Etude comparative en droit budgétaire français et thaïlandais.** Thèse en droit de l'Université Toulouse 1 Capitole). 2011.

****

BIBLIOGRAPHIE EN LANGUE ANGLAISE

Ouvrages généraux

ARROW Kenneth Joseph. and BOSKIN Michael J..**The economics of public debt.** Proceedings of a conference held by the International Economic Association at Stanford, California**.** (Basingstoke: Macmillan Press). 1988. 317 p.

BERLIN Michel and BUTLER Alexander W.. **Public versus private debt: confidentiality, control, and product markets. (**Philadelphia PA: Economic Research Division, Federal Reserve Bank of Philadelphia). 1996. 37 p.

BLACK Philip, CALITZ Estian and STEENEKAMP Tjaart. **Public Economic.** (Cape Town: Oxford University Press Southern Africa). 2011. 399 p.

BOSKIN Michael J., FLEMMING John S., and GORINI Stefano. **Private saving and public debt.** (Oxford England : Basil Blackwell). 1987. pp. 208-241.

BUCHANAN James M.. **Public Principles of Public debt, a defense and restatement.** (Illinois: Irwin). 1985. 234 p.

CAVACO-SILVA ANIBAL A**.. Economic effects of public debt.** (London: Martin Robertson). 1977. 147 p.

Committee on Financial Markets.Group of Experts on Government Debt Management. **Government debt management.** Washington, D.C.: Organisation for Economic Co-operation and Development. 1982.

DADUSH U., DASGUPTA D., and UZAN M. **Private Capital Flows in the age of Globalization: The Aftermath of the Asian Crisis**. (Cheltenham. U.K.). 2000.

DE CECCO Marcello, PECCHI Lorenzo and PIGA Gustavo. **Managing public debt: index-linked bonds in theory and practice. (**Cheltenham U.K.: Edward Elgar). 1997. 221 p.

DE WOLFF Jessica. **The political economy of fiscal decisions: the Strategic Role of Public Debt.** (Germany: -Physica-Verlag). 1998. 150 p.

DORNBUSCH Rudiger and DRAGHI Mario. **Public debt management: theory and history.** (Cambridge: Cambridge University Press). 1990. 376 p.

FELLNER William and others. **Fiscal and debt management policies: A serious of research studies.** (Literary Licensing LLC.).2012. 554 p.

FROYEN Richard. **Macroeconomics: Theories and Policies**. 8th edition. (Pearson education). 2005. 528 p.

GORDON Robert. Economic Developement of Siam: Journal of the society of Arts XXXIX.

GUIDOTTI Pablo E. and KUMAR Manmohan S.. **Domestic public debt of externally indebted countries.** (Washington, D.C.: International Monetary Fund). June1991. 80p.

GUILLERMO A. Calvo and Pablo E. Guidotti. **Management of the nominal public debt theory and applications.** (Washington, D.C.: Research Dept., International Montary Fund). 1990. 20 p.

HALT-PATCH. **Noted by the Foreign Affairs on the Memorandum of the Ministry of Commerce**. 3rd. edition. n.p. 1932.

INGRAM J.C. **Economic Change in Thailand 1850-1970**. (California: Stanford University Press). 1971. 352 p.

KOLB Robert W. **Sovereign debt: from safety to default.** (New Jersey: Essentials Perspectives). 2011. 496 p.

Ministry of Finance. Memorandum by the Financial Adviser upon the Cash Balance of the Government. **Unpublished report submitted to the Ministry of Finance in 1903**. n.p.

_____. Officer of Adviser. Sec. No.25. F. No.19. **Question of Borrowing in Siam**. n.p. by Cook. 1925.

_____. Sec. No. 30. F. No.19. **Shortage of Treasury Funds, at end of B.E. 2465 and urgent necessity for their replenishment.** November 1. n.p. by Williamson 1923.

MINGMANINAKHIN Wannarak. **Debt Management in Thailand: Ability to Service Externally - Held Government Debt**. (Bangkok). Faculty of Economics Thammasat University. 1972. 136 p.

MISSALE Alessandro. **Public debt management.** (Oxford: Oxford University Press). 1999. 309 p.

MUSGRAVE Richard A. **The Theory of Public Finance**. (New York: McGraw – Hill). 1966.

MUSGRAVE Richard A. and MUSGRAVE Peggy B. **Government Finance: Economics of Public Sectors.** (Illinois: Irwin). 1968. pp. 293-294.

_____. **Public Finance in Theory and Practice**. 5th edition. (New York: McGraw-Hill Education). 1989.

PURCELL Victor. **South East Asia since 1800. (**Cambridge: Cambridge University Press). 1965. 228 p.

RA Sungsup, RHEE Changyong, and HAHM Joon-Ho. **Debt management analysis of Nepal's public debt.** (Manila: Asian Development Bank). 2005. 30 p.

REINHART Carmen and ROGOFF Kenneth. **This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly**. Princeton University Press. 2009. 512 p.

SIGH Mahendra P. **German Administrative Law in Common Law Perspective**. 2nd (Berlin: Springer).2001. 377p.

SHICK Allen. **Budget Innovation in the States. (**N.Y.: The Brooklean Institution). 1971. 223 p.

SHIELDS Roger E.. **Aspects of current international debt problems: is the problem insolvency or illiquidity?** (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research). 1985. 302p.

SONENSCHER Michael. **Before the deluge: public debt, inequality, and the intellectual origins of the French Revolution.** (Princeton: Princeton University Press). 2007. 414 p.

UN. Department of Economic and Social Affairs**. A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transaction.** 1958. 188 p.

VERBON Harrie A.A., VAN WINDEN Frans A.A.M.. **The political economy of government debt.** (Amsterdam). June1993. 325p.

WADE H.W.R. **Administrative Law. 4th edition**. (Oxford: Clarendon Press).1977. 855 p.

Articles, Chroniques et Contributions

An International Working Group on External Debt Statistics, of the World Bank, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, and Organisation for Economic Co-operation and Development. **External debt: definition, statistical coverage and methodology: a report.** (Paris: Published on behalf of the International Monetary Fund, the World Bank, the Bank for International Settlements, and the Organisation for Economic Co-operation and Development by OECD Publications). 1988. 181 p.

BOWEN William, G. Richard, G. David, and David H. Kopf. **The Public Debt: A Burden on Future Generation?**. American Economic Review. L 4 (September 1960).

CURRIE Elizabeth, DETHIER Jean-Jacques, and TOGO Eriko. **Institutional arrangements for public debt management.** Washington, D.C.: World Bank, Development Economics, Office of the Senior Vice President and Chief Economist and Banking. Capital Markets, and Financial Engineering Department). Public Debt Management Group. 2003. 53 p.

DELAUME Georges R. **The Foreign Immunities Act and Public Debt Litigation: Some Fifteen Year Later.**The American Journal of International Law 80. (April 1994). p. 259.

EASTERLY William. **Growth implosions, debt explosions, and my aunt Marilyn: do growth slowdowns cause public debt crises?.** (Washington, D.C.: World Bank. Development Research Group. Macroeconomics and Growth). 2001. 37 p.

FERGUSON James M.. **Public debt and future generations.** (Chapel Hill (N.C.): The University of North Carolina Press). 1964. 234 p.

Fine Arts Department. **Letter from Sir Mahatratchathai.** National Memorandum Division. Financial affairs No.5/283. Bangkok: Fine Arts Department Printing. 1903 (R.S. 12).

Fine Arts Department. **The report of budget year 1923.** National Memorandum Division: Financial Affaire No. 227/23724. 10 March 1922.

Fine Arts Department. Sir E.M. COOK. **Observation upon the present Financial Position of Siam**. Financial affair R7 D 15.3/1.

GARRETT Elizabeth.**The congressional Budget Process: Strengthening the Party-in-Government.** Columbia Law Review 100.3 (April 2000). p.702.

GORDON Robert. **Economic Development of Siam.** Journal of the Society of Arts XXXIX (March 1891). p. 296.

HOSHI Takeo, KASHYAP Anil, SCHRFSTEIN David and LA JOLLA Calif. **The choice between public and private debt: an analysis of post-regulation corporate financing in Japan.** (Sandiego). Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California. San Diego. 1993. 47 p.

KLEIN Thomas M. **External debt management: an introduction.** (Washington, D.C.: World Bank). 1994. 234 p.

LALL Betty G. **Military spending, arms control and U.S. Budget.** Journal of International Law and Politics 22. 3 (Spring 1990). pp. 589-595.

MANSELL Wade. **Legal Aspects of International Debt.** Journal of Law and Society 18.4 (May 1991). pp. 381-399.

NOLTE Goerg. **General Principle of German and European Administrative Law - A Comparison in Historical Perspective.** Modern Law Review 57. (March 1994). pp. 191-212.

World Bank. **Managing public debt: from diagnostics to reform implementation.** (Washington, D.C. : World Bank). 2007. 122p.

Lois Américaines

American Jurisprudence Vol. 64. 26.

American Jurisprudence Vol. 63C

Chaffee County & Potter 142 US. 355.

Golden Gate Bridge & High Way Dist & Filmer 217 Cal.

Harden Lan, Money and the Constitution, p.32.

Keeter & Lake Lure 264 NC252, 141 S.E. 2d 634.

Murray & Charleston 96 U.S. 432, 24L Ed 760.

Muskingum County Comrs & State 78 Ohio.

Penick & Foster 129 Ga. 217 58 SE.

Redwook City & Meyers 7 Cal.

Site Internet

En français

Agence France Trésor : http://www.aft.gouv.fr/. Dans la rubrique **« définition ».** (dernier consulté le 1er mai 2012).

Association de marché des bonds thaïlandais : http://www.thaibma.or.th/bond_tutor/pdf/Forward Rate Agreement (FRA).pdf. **« Petites connaissances : contrat à terme sur taux d'intérêt (FRA) ».** **(**dernier consulté le 1er février 2013).

CAMDESSUS Michel. **Le principe d'équilibre budgétaire.** Le Politiste. 9 avril 2011. Publié sur le site http:/www.le-politiste.com/2011/04/le-principe-dequilibre-budgétaire.html (dernier consulté le 9 mai 2013).

Le Figaro : www.figaro.fr **« La dette de la France atteint un nouveau montant record »**. publié le 30/06/2011.

_____. : www.figaro.fr **« La dette de la France crève actuellement le plafond des 2000 milliards d'euros »**. publié le 30/09/2014.

FMI . **Le redressement de la crise asiatique et le rôle du FMI**. Présenté par les services du FMI. juin 2000. https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/062300f.htm. (consulté 17 mai 2014).

ORSONI Gilbert et VIESSANT Céline. **Eléments de fiances publiques: développent, documentation et actualisation** sur le site Internet www.sffp.asso.fr. (Paris : ECONOMICA). 2005. 226 p.

La Tribune : www.latribune.fr **« Sept pays de la zone euro dépasseront les 100% de dette publique cette année »**. publié le 07/05/2014.

En Thaïlandais

Bourses des valeurs en Thailande : http://www.tsi thailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=196. **« Institut thaïlandais des valeurs mobilières, Approfondir le sens du contrat à terme ».** (dernier consulté le 2 février 2013).

Bureau Budgétaire : http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEFORM/DRAWER03/GERERAL/DATA0000/00000435. **« Orientation de l'établissement du budget et calendrier du budget des dépenses de l'exercice 2014 ».** (dernier consulté le 5 avril 2013).

Bureau de gestion la dette public (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) : http://www.pdmo.go.th/en/

_____. : http://www.pdmo.go.th/upload/plan_pdf/plan_06092011164219.pdf. **« Lettre urgente de numéro KD 0905/18249 sur le plan de gestion de la dette publique pour l'exercice 2011 ».** (dernier consulté le 25 janvier 2013).

Bureau de Politique budgétaire (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) : http://www.fpo.go.th/

_____.: http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php ?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0007762&categoryID=CAT0000151. **« Glossaire des termes économiques, financiers, et fiscaux pour le public ».** (dernier consulté le 2 février 2013).

_____.:

http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002819&categoryID=CAT0000146. **« Instruments dérivés : opportunités et menaces ».** (dernier consulté le 25 janvier 2013).

Institut des Recherches et Développement en Thaïlande : http://www.tdri.or.th/research/2-trillion-baht/. **« Résumé et analyse du projet de loi sur l'autorisation d'emprunt du ministère des Finances pour le développement des infrastructures de transport B.E…. ».**

Journal des affaires de Bangkok : http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20121220/482691/. **« La Banque mondiale s'inquiète du déficit causé par le Plan d'hypothèque du riz dépassant des centaines de milliards de bahts ».** (dernier consulté 23 mai 2013).

Ministère des finances (กระทรวงการคลัง) : http://www.mof.go.th/

Ministèredes affaires intérieures (กระทรวงมหาดไทย) : http://www.moi.go.th/

Office de procureur général (Département de la cour fiscal) : http://www.tax.ago.go.th/documents/REVENUE/8130.0.html. **« Ordonnance de numéro P 114/2545 du Service des Impôts sur les dépenses correspondant aux swaps de taux d'intérêt et aux swaps de devises ».** (dernier consulté le 1er février2013).

PHUANGSUP Wetang. **Risque accru de crise financière mondiale : risque de dette publique.** consulté le 24 janvier 2014 sur http://www.thailandindustry.com/news/

Site info Thaïlande : http://thailande-fr.com. **« La Thaïlande prévoit d'investir 30 milliards d'euros sur trois ans ».** Publié le 18 mars 2009. (dernier consulté le 17 avril 2012).

Université Chandrakasem : http://www.chandra.ac.th/th/TSI/CD1/investor/investorDR/IDR/derivertive01/derivative1.html. **Connaissance fondamentale du dérivé partie 1 : Instruments dérivés, et marché de gré à gré.** (dernier consulté 5 juillet 2013). [ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุพันธ์ part 1 : ตราสารอนุพันธ์ และตลาดอนุพันธ์. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖.]

En anglais

Chief Financial Officers Council: https://cfo.gov/

Bureau of the fiscal service USA.: http://www.fms.treas.gov/

Bureau of the fiscal service USA., Government Financial management: http://www.publicdebt.treas.gov/

Bureau of the fiscal service USA, Annual Fiscal Service Letter: http://www.publicdebt.treas.gov/opd/opd.htm

Department of the Treasury Debt Management: http://www.treasury.gov/offices/domestic-finance/debt-management/index.html

Office of the budget USA.: http://www.budget.state.pa.us/

The White House: http://www.whitehouse.gov/omb/foia/foialink.html

The White House budget: http://www.whitehouse.gov/omb/budget/

U.S. Department of the Treasury: http://www.treasury.gov/

****

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphes)

A

Accord de taux futur (forward rate agreement) 1048.

Actif à un prix futur (Forward, Future Price) 1031.

Actifs sous-jacents (Underlying Assets) 1027 s., 1028, 1029 s., 1033 s., 1035, 1036, 1037 s., 1042, 1043 s., 1044, 1047 s.

Agence France Trésor (AFT) 158, 176, 178, 179, 181 s., 190, 266, 359, 360.

Anticipés 576.

Approche à contre-cycle (The Counter-Cyclical Approach) 412, 416.

Approche par la neutralité (The Neutrality Approach) 412.

Approche par le Pro-Cycle (The Pro-Cyclical Approach) 412.

Assemblée nationale 164 s., 551 s., 553, 576, 577 s., 578, 579, 580 s., 581 s., 583, 594 s., 596 s., 600, 660, 664, 720, 1068, 1070 s., 1074, 1075, 1128.

Autorités financières 700 s.

B

Banque centrale 31 s., 32, 171, 280, 376, 380, 387 s., 390, 420, 426 s., 427, 428 s., 434, 437, 447, 448, 452 s., 700.

Banques d'affaires 8, 11, 378, 380, 383, 388 s., 389 s., 420, 426, 429 s., 430 s., 431 s., 435, 436, 448, 450, 452 s., 456, 626 s., 627, 952.

Banque centrale européenne 32, 171.

Banque de France 178, 180, 181 s., 183.

Billets du Trésor (Treasury Bills) 59, 60, 62, 70 s., 72 s., 74, 81, 82, 90, 94, 376 s., 456, 493, 733, 747, 914 s., 923.

Bons du Trésor 183, 187 s., 214, 266, 357 s., 729, 931, 1015 s., 1147 s.

Bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) 187, 357.

Bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF) 187, 357.

Bonne gestion financière 20, 128, 468, 469 s., 471, 475, 514 s.

Bonne gouvernance (Good gouvernance) 468.

Bureau de gestion de la dette publique (The Public Debt Management Office (PDMO)) 547, 548, 648, 963 s., 982, 992 s., 994 s., 995 s., 996 s., 997 s., 998, 1012, 1014, 1020, 1052, 1065, 1073, 1078, 1083, 1085 s., 1086, 1097, 1140 s., 1153, 1159.

Bureau de politique fiscale (Fiscal Policy Office) 992.

Budget annuel des dépenses 23, 204 s., 353 s., 363, 376, 493 s., 519 s., 520, 530, 531 s., 533 s., 537 s., 551, 553, 554, 555, 556 s., 557 s., 561 s., 564, 570, 571 s., 573 s., 575, 587, 590, 591, 592, 593, 594, 605, 630, 635, 636 s., 638 s., 654, 655, 667, 676, 680, 683, 687, 688, 704, 768, 769, 790, 791, 975.

Budget de l'Etat 104, 144, 181, 273, 349, 360, 467, 471 s., 472 s., 473, 475, 484, 495, 499, 516, 656, 753, 756 s., 832, 1124.

Budget déficitaire 667, 680, 711, 922, 1087, 1126, 1144, 1146, 1156.

Budget des dépenses supplémentaires 493, 519, 520, 530,533, 537, 550, 551, 553, 555, 557 s., 558 s., 559 s., 568, 570, 571, 573, 575, 576, 583, 590, 591, 592, 594, 605, 636 s., 667, 686, 749, 913 s., 915, 967, 970, 975, 981 s., 1082.

Budgétaire européen 145.

Budgétaire thaïlandaise 212, 256, 510.

C

Cadre de la liberté contractuelle 308, 309, 902.
Cadre de durabilité financière 1116, 1124.
Cadre des disciplines financières 652, 653, 655, 660, 664, 665 s., 668, 676 s., 680, 681, 683, 684, 686, 687 s., 688 s., 689 s., 690 s., 691, 693, 695 s., 696, 698, 699 s., 700 s., 701 s., 702 s., 703, 704 s., 705 s., 706, 708 s., 709, 710 s., 712 s., 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 721, 1117, 1123, 1126 s., 1129 s., 1141, 1142, 1154, 1157 s., 1158.
Cadre juridique 42, 50, 464, 465 s., 466, 467, 470, 510, 511, 516, 518, 643, 651, 669, 695, 700, 718, 724, 725, 998, 1007, 1071, 1075, 1110.
Capital Adequacy Ratio (CAR) 240, 241.
Chambre de compensation (Clearing house) 1038 s., 1045, 1057.
Code civil et commercial 735, 736, 737, 738, 760, 767, 773, 779, 780, 925, 1022, 1051.
Collectivités locales 227, 265, 459, 485, 907, 908, 921, 922 s., 1106, 1107, 1139, 1140 s.
Conservatisme 291, 294.
Constitution 89, 129, 156 s., 157, 160, 161, 306, 471, 480, 481, 489, 490, 497, 505, 551, 552 s., 553 s., 554 s., 560, 561 s., 576, 596, 600, 643, 653 s., 657, 664 s., 669, 670 s., 676 s., 681, 689 s., 697 s., 699 s., 702 s., 705, 708, 710 s., 714 s., 715, 719, 724, 848 s., 863 s., 878 s., 888, 958, 1066, 1067, 1068, 1069 s., 1070 s., 1094, 1095, 1110, 1112, 1122, 1123, 1127, 1129, 1142 s., 1155 s., 1157 s.
Conseil d'Etat 608 s., 610 s., 613, 666, 686 s., 696, 698 s., 699, 702, 703, 1088, 1136.
Contrat à terme (Futures contract) 1030, 1031, 1032, 1033, 1034, 1037 s., 1038, 1050, 1055 s., 1056 s., 1057 s., 1064.
Contrat à terme de gré à gré (Forward contract) 1057 s.
Contrat administratif 310, 311 s., 312 s., 903 s., 904, 907.
Contrat bilatéral 305.
Contrat civil 901, 903, 904, 905, 907.
Contrat de change à terme (Forward) 1048, 1050 s., 1055, 1056, 1059, 1060 s., 1062, 1064.
Contrat de change à terme (foreign exchange forward contract) 1048, 1050 s., 1055, 1056, 1059, 1060 s., 1062, 1064.
Contrat de change ou d'intérêt à terme dans un marché à terme (futures contract) 1048.
Contrat de change à terme (FRA) 1050 s., 1055, 1056, 1060.
Contrat d'equity swap 1041.
Contrat d'échange des taux d'intérêt (swap) 1048.
Contrat de swap (Swap Contract) 1039 s., 1040, 1041, 1053.
Contrat futur (Future Contract) 1032, 1037 s., 1038 s., 1045, 1047, 1064.
Contrôle parlementaire 673.
Convention de la responsabilité budgétaire (The Charter for Budget Crédits d'emprunt) 1130.
Court terme 106, 125, 140, 181, 183 s., 185, 187, 206, 235, 237, 302, 318, 319, 321 s., 374, 375, 376 s., 414, 418, 419, 454, 700, 717, 756, 861, 1041 s., 1044, 1052, 1125.
Courtier (Broker) 1045.
Crise économique 14, 17, 24 s., 76, 81, 88 s., 103, 106 s., 109, 111 s., 148, 151, 154, 255, 287, 399, 462, 481, 514, 525, 534, 731, 732, 843, 844 s., 846 s., 861, 862, 889, 900, 910, 920, 971, 999, 1000, 1078, 1092, 1148 s., 1149.
Cycle de l'économie du moment (Current Economic Cycle) 1126.

D

Date d'échéance contractuelle (Maturity Date) 1031.
Date de livraison (Delivery Date) 1031, 1035, 1038, 1056.
Date de règlement spécifiée (Settlement Date) 1031.
Déficit budgétaire 19 s., 29, 79, 109, 146, 175, 198, 216 s., 220, 226, 227, 244 s., 332 s., 345, 348, 420, 454, 479, 491 s., 492, 493, 506, 519, 532, 534, 640, 687, 697, 966, 969, 1008, 1079, 1085, 1144, 1151.
Déficits excessifs 718.
Déséquilibre budgétaire 352, 475, 500, 514, 724.
Dette à court terme (Short-term loan) 181, 183, 302, 375, 1052.
Dette à moyen terme (Medium-term loan) 377.
Dette à long terme (Long-term loan) 378.
Dette avant échéance (Pre-payment) 1017.
Dette extérieure (External Debt) 5, 107, 108, 138, 198, 200, 202, 287 s., 289, 349, 364 s., 372, 379, 381, 394, 402 s., 455, 461, 677, 832.
Dette intérieure (Internal Debt) 109, 289, 349, 379, 380, 455, 545, 892.
Dette publique en Europe 212, 232, 233.
Dette publique en Thaïlande 25, 43, 44 s., 45 s., 49, 53, 54 s., 55, 198, 232, 256, 259, 459, 465, 466, 518, 717, 726, 980, 1108, 1112.
Dette publique européenne 138, 214, 250.
Dette publique thaïlandaise 35, 36, 46, 49 s., 112, 114, 232, 233, 234, 235, 257, 370, 371, 373, 374, 400, 459, 462, 466, 525, 724, 982, 992, 998, 1000, 1071, 1155, 1158.
Développement économique et social 22, 25, 35 s., 51, 57, 94, 95, 96, 99, 204, 323, 353, 364, 406 s., 407, 494, 499, 506, 510, 521, 532, 533 s., 535, 667, 687, 919, 920, 967, 969, 970 s., 998, 1007, 1074, 1087 s., 1096, 1113, 1117, 1136, 1138 s., 1144.
Développement du marché intérieur 534, 991, 1087, 1088 s.
Disciplines financières (Fiscal Discipline) 6, 254, 488, 645, 648, 650 s., 651, 652, 653, 655, 660, 664, 665 s., 667, 668, 676 s., 677, 680, 681, 682, 683, 684, 686, 687 s., 688 s., 689, 690 s., 691, 693, 695 s., 696, 698, 699 s., 700 s., 701 s., 702 s., 703, 704 s., 707 s., 708 s., 710 s., 712 s., 715, 718 s., 721, 722, 723, 724 s., 1000, 1075 s., 1110 s., 1122 s., 1129 s., 1142 s., 1155 s., 1158.
Disponibilités monétaires 384, 387, 389 s., 390, 419, 420, 422, 426, 427 s., 447, 452 s., 846.
Direction de la Comptabilité publique (Comptroller General Departement) 992.
Durabilité financière (Fiscal Sustainability) 644, 645, 646 s., 647 s., 648 s., 665 s., 668, 690, 704, 716 s., 1116, 1124.

E

Échanges d'obligations (Bond switching) 1020.
Économiques 6, 7, 18, 28, 32 s., 54, 65, 115 s., 133 s., 140, 156, 158, 162, 256, 290 s., 367, 382, 413, 434, 462, 472 s., 503 s., 578, 649, 704 s., 860 s., 937 s., 1027, 1065, 1077, 1135, 1148, 1160.
Économistes classiques 116, 118, 122.
Économistes néo-classiques 116, 133.
Économistes contemporains 128.
Emprunt extérieur 35, 60 s., 67 s., 87 s., 94 s., 210, 335, 391, 445, 894 s., 915 s., 924, 931, 1145.
Emprunt intérieur 35, 82, 98, 333, 417, 458, 684, 868, 909 s., 915, 973.
Emprunt sous forme d'un découvert (Overdraft or O/D) 376.
Endettement en faveur de l'expansion économique (Expansionary Borrowing) 386.
Endettement sans effet sur l'expansion économique (Non-Expansionary Borrowing) 383.

Entreprises publiques 36, 93, 102, 109, 202, 207 s., 208 s., 209 s, 234 s., 276 s., 284 s., 288, 289, 325, 332 s., 459, 562, 655, 665 s., 679, 702, 760, 784, 833, 898 s., 935 s., 946 s., 948 s., 949, 955, 995, 997 s., 1017.
Espace de l'épargne (Saving gap) 424.
Espace du commerce (Trading Gap) 425.
Étalon-or (Gold Standard) 83.
État de droit 35, 676, 682, 1145.

F

Fitch Fitch Ratings Inc. l'agence de notation financière internationale. 752, 775, 788, 790, 793, 807, 844, 847, 854, 855, 869.
Fonds extrabudgétaires (Extra-budgetary Funds) 937.
Fonds monétaire international (FMI) International Monetary Fund (IMF) 289, 809, 821, 844, 855, 1148.
Fonds publics 123, 473, 495, 516, 550 s., 551, 552 s., 554, 603, 639 s, 659, 665 s., 692 s., 698, 702 s., 703, 704, 708, 723 s., 1069.
Fonds Vayupak 950, 952.
FRA (contrat forward) 1054.

G

Garantie de la dette 536, 547, 963, 974.
Gaspillage des actifs sous-jacents (Wasting Assets) 1044.
Gestion de la dette publique 21, 39 s., 41 s., 46 s., 50 s., 55, 114 s., 162, 176 s., 178, 197 s., 274, 372, 466 s., 475, 512 s., 517, 523, 529, 546 s., 639, 678, 685 s., 706 s., 717, 724 s., 732, 843,

H

Haut Conseil des finances publiques 169, 490.

I

Indicateurs chiffrés 700 s.
Indicateurs financiers 714, 719 s.
Institutions financières 31, 87 s., 230, 252, 257, 289 s., 385, 433 s., 451, 605, 635, 674 s., 757, 766, 844 s., 867 s., 878, 894, 916 s., 947, 949 s., 955, 997 s., 1090, 1140 s., 1160.
Instrument dérivé (derivative) 1027 s., 1028 s.
Interprétation systématique 699.
Interprétation téléologique 699.

J

Journal Officiel ประกาศราชกิจจานุเบกษา 798, 871.
Juridiques 1, 27, 38, 43, 290, 303, 471, 498, 512, 516, 521, 547, 550, 610, 639, 651, 666, 700, 725, 755, 789, 820, 842, 871, 906, 922, 955, 976, 1000, 1016, 1064, 1109, 1142, 1154.

L

Levier (Leverage) 1027.
Libéralisme 18, 291, 293, 300, 364, 476, 479
Long terme 17, 24, 26, 135, 158, 174, 181, 184 s., 189, 192, 206, 230, 296, 321 s., 357, 369, 374, 378 s., 398, 405, 419, 453, 455, 461, 646, 665, 700 s., 719, 755, 802, 860, 895, 999, 1052, 1078, 1107, 1127, 1138, 1162.

M

Macro-économique 181, 505, 910.
Mandat d'un professionnel 983, 988, 989, 990.
Marchandises 38, 62, 81, 89, 92, 93, 117, 204, 301 s., 408, 413, 420, 424, 442, 447, 452, 491 s., 648, 1072, 1102.
Marché à terme 1048, 1049, 1055, 1064.
Marché organisé (Organized exchanges) 1057.
Marchés dérivés de gré à gré (Over-the-counter (OTC)) 1057.

Ministère des Finances 35, 59, 62, 65, 69 s., 87, 89, 104, 204, 207, 245, 248 s., 249, 276, 282, 353, 363 s., 364 s., 493 s., 495, 506, 513 s., 516, 517 s., 521, 522, 527, 528 s., 531, 547 s., 605, 618, 620, 624, 631 s., 648, 662, 666, 674 s., 686 s., 697 s., 740 s., 747 s., 766, 770 s., 782 s., 785 s., 790 s., 823 s., 860 s., 931 s., 953 s., 981 s., 1013 s., 1069 s., 1075 s., 1089 s., 1096 s., 1103, 1122, 1127, 1135, 1151, 1153.
Ministère des affaires sociales 170.
Monarchie absolue 45, 55, 84, 87, 88 s., 94 s.
Moody's (Moody's Investors Service) 223.
Moyen terme 165, 169, 182, 191, 377, 490, 655 s., 671, 700, 719, 723, 756, 1069.

N

Négocié (de gré à gré) 1022, 1023, 1031, 1057.
Neutralité 18 s., 19 s., 123, 124, 412, 417, 476 s., 477 s.
Normes comptables internationales (International Accounting Standards (IAS)) 1028.
Nouvelle gestion publique (New Public Management) 21, 129, 509, 956.

O

Obligations assimilables du Trésor (OAT) 187, 192 s., 193, 357, 1041.
Option 1030, 1042, 1043 s., 1044 s., 1046, 1058 s., 1063 s., 1064 s.
Option d'achat (Call Option) 1043, 1058.
Option d'achat de devises (Currency Call Option) 1063
Option de vente (Put Option) 1043, 1058, 1063.
Option de vente de devises (Currency Put Option) 1063.
Option pour l'avenir (Future Option) 1046.
Option sur devises (Currency Option) 1046, 1048, 1063.
Option sur indice boursier (Stock Index Option) 1046.
Option sur taux d'intérêt (Interest Rate Options) 1058.
Ordonnance 37, 245, 281, 465, 482, 517 s., 546s., 547 s., 595, 596 s., 600., 613, 615, 673 s., 674 s., 675, 676 s., 681 s., 686 s., 688 s., 690, 693, 694, 696,697, 699, 700, 702, 703, 710, 715, 724, 793, 827, 833, 835, 844, 854, 862, 876, 880 s., 894, 931, 963, 1053 s., 1087, 1090 s., 1093, 1102, 1106, 1121 s., 1135, 1156.
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) 264.
Redressement 169, 221, 223, 224, 225, 226, 333 s.
Organismes divers d'administration centrale (ODAC) 151.

P

Pacte budgétaire 145, 162, 163, 168.
Pacte de Stablité et de Croissance PSC 142,164.
Paiements à l'avance 576, 1036.
Parlement 4, 27, 160s., 164, 171, 361, 362 s., 474, 490, 491 s., 495, 496 s., 497, 524, 546, 547 s., 552, 557 s., 561, 566, 572, 574, 584, 595 s., 596 s., 612 s., 630, 654, 663 s., 670, 673, 678, 680, 682, 685, 688, 690, 695, 704, 753, 850, 913, 917 s., 941, 958, 987, 995, 1072, 1115 s., 1128, 1130 s., 1153, 1158.
Payeur du taux fixe (fixed rate payer) 1041.
Pays de l'UE 213, 215, 254, 642.
PIIGE 213, 214, 254 s.
Plafonds d'emprunts 686, 687 s., 688, 694 s., 695.
Plan financier 705

Politiques budgétaires
135, 138, 139, 142, 144, 147 s., 152, 198, 643, 702, 704, 705, 713, 720 s., 723.
Politiques financières 46, 217, 646, 649, 1121, 1122 s., 1125, 1129, 1130 s.
Politiques populists 6, 1070, 1078, 1079, 1111, 1112, 1131, 1155, 1158.
Politiques quasi-budgétaires 704 s.
Position courte (Short Position) 1033.
Position longue (Long Position) 1033.
Post-marché 181
Pouvoirs et les fonctions du Comité 991, 1014.
Préfinancement (Pre-funding) 1014.
Prime d'option (Option Premium) 1043.
Principe de transparence 189, 359, 688.
Principe de consentement (The Principle of Consent) 717, 1129
Principe modern 468, 500, 507.
Principe traditionnel 475, 476.
Pro-Cycle 412, 416, 417 s., 418.
Procédure de déficit excessif 164.
Produit financier dérivé ou Produit dérivé financier (Financial Derivatives) 1027.
Prorogation 1019.

R

Raccourcissement d'échéance (Shortening debt maturity) 1019.
Rachat (Buyback) 1022.
Receveur de taux variables (floating rate payer) 1041.
Redressement 169, 222, 224, 225, 226, 227, 333 s.
Rééchelonnement de dette (Debt reschedule) 1019.
Refinancement (Refinancing) 206.
Règle d'or 159, 164, 168, 489.
Règle relative à l'investissement durable (Sustainable Investiment Rule) 1126.
Règles sur la dette 718.
Règlements fiscaux 650.
Remboursement 657, 658, 667 s., 680, 684, 704, 719, 728, 739, 747, 749, 753, 783, 785, 792, 794 s., 802, 803, 818, 823, 825, 827, 830, 840, 860, 862 s., 870, 900, 901, 906, 913, 915, 922, 925 s., 938, 961, 974, 981 s., 991 s., 1001 s., 1008, 1009, 1011, 1013 s., 1015, 1021, 1023 s., 1079, 1082 s., 1085, 1097, 1124, 1145, 1152.
Remboursement des titres de créances (Redeem) 1023.
Renouvellement (Roll-over) 1021.
Restructuration 41, 47, 494, 499, 506, 512, 513 s., 525, 526, 532, 534, 540, 541, 542, 543 s., 547 s., 549, 730, 828, 864, 922, 931, 932, 933, 935, 961, 968, 972, 977, 979, 981, 991, 995, 998 s., 1001, 1002 s., 1003, 1004, 1005, 1007, 1009, 1011, 1014, 1015 s., 1016, 1023, 1044, 1050, 1059, 1064, 1087, 1097, 1105, 1140, 1144, 1149, 1153 s.
Restructuration de la dette publique 494, 499, 513 s., 532, 534, 544, 547, 922, 933, 968, 969, 972, 979, 981 s., 991, 995, 1002, 1004, 1005, 1006, 1007, 1009, 1010, 1014, 1016, 1064, 1087, 1097, 1153 s.
Revenus 34, 74, 81 s., 134 ,137, 199, 204s., 205, 207, 213, 216, 218, 222, 225, 227, 230, 251, 252, 253 s., 254, 266, 272, 277, 290,s., 293, 294, 297, 299, 319, 324, 330 s., 341 s., 353, 375, 384, 393, 405, 406, 421, 435 s., 437, 551, 557, 630, 647, 648, 650, 658, 659, 665 s., 727, 745, 800, 857, 865 s., 867, 873, 880, 913, 921, 942, 943, 1018, 1069, 1082, 1085, 1090, 1098, 1101, 1121, 1155, 1156.
Roi 35, 56 s., 57 s., 58, 61, 62 s., 64 s., 65 s., 66, 67, 72, 73, 74, 76 s., 78 s., 80, 81, 85, 87 s., 88 s., 729, 848, 863, 878.

S

S&P (Standard & Poor) 214.
Secteur gouvernemental
93, 202, 203, 564, 570, 573 s., 574 s., 589, 620, 623, 624, 627, 630, 631 s., 632, 937.
Secteur privé 3, 10, 11, 109, 111, 122 s., 202, 208, 210 s., 211, 236, 280, 283, 297 s., 298, 300, 303, 342, 343, 344, 381, 384 s., 385, 386, 387, 389, 420 s., 431 s., 432, 433, 503, 626, 723, 735 s., 737, 754, 760, 787, 790, 831 s., 855, 876, 1078, 1150, 1160, 1163 s.
Secteur public 8, 39, 222, 225, 226,s., 236, 245, 246, 264 s., 265, 278, 283, 289, 404, 420 s., 437, 458, 593, 622 s., 650, 665 s., 723, 757, 758, 759, 762, 773, 785 s., 787, 830, 934, 937, 941, 957, 993, 1126, 1150, 1163, 1164.
Senat 181.
Six-Pack 164.
Spécialistes en valeurs du trésor (SVT) 181, 188, 189.
Spirale de l'endettement (Debt Spiral) 1079.
Stabilité économique 17, 24,s., 134, 351, 355, 412, 413, 415, 417, 418, 465, 531, 546, 672, 686, 690, 724, 848, 1089, 1090, 1155.
Statistique financière du gouvernement (SFG) 289.
Stock d'options (Stock Option) 1046.
Structure de la dette 178, 235 s., 401, 403, 461.
Swap de devises (Currency Swap) 206,1041.
Swap de taux d'intérêt (Interest Rate Swap (IRS)) 206, 1041, 1052.
Swap des devises (Cross Currency Swap (CCS)) 1052.

T

Taux d'intérêt flottant (Floating Rate) 1041, 1052.
Traité budgétaire européen (TSCG) 162 s., 165, 166, 168, 171, 172, 488.
Traité de Maastricht (du 7 février 1992) 151, 161, 162, 175, 214, 641, 718, 1126.
Traité de stabilité 163, 165.
Traité d'Amsterdam 641.
Transfert du budget 551 s., 553, 554, 573 s., 574 s., 575 s., 603, 636, 658, 667, 697, 749.
Trésor 59, 60, 61 s., 62, 70, 74, 81, 82, 90, 94, 158, 173, 176, 177, 179 s., 181 s., 187 s., 190 s., 192, 200, 266 s., 343, 357 s., 358, 359, 360, 376 s., 452, 456, 464, 471, 493, 494 s., 511, 512, 547 s., 553, 565, 597, 602, 605, 607, 608, 609, 613, 616, 619, 622, 623, 627, 630, 633, 634 s., 635, 638 s., 639, 650, 733, 734 s., 735, 736, 737, 744, 745 s., 747 s., 750, 811, 824, 857, 864 , 880, 881, 914s ., 931, 981, 1008, 1015, 1017, 1082, 1085, 1087, 1135, 1147 s.
Trésor public 471, 494, 511, 512, 667, 704, 1082 s.

U

Utilisation de produits financiers dérivés (Derivatives) 1025, 1027.
Union européenne 24, 29, 32, 142, 149, 163 s., 165, 168, 177, 487, 488, 490, 641.
Unit trusts 951, 952 s.

Z

Zone euro 4, 30 s., 148, 152 s., 162, 164, 177, 183, 188, 214, 228, 254, 358, 488, 641.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

Introduction i

Première Partie
L'aspect historique de la dette publique thaïlandaise et les différentes conceptions relatives à sa gestion

Titre I L'histoire de la dette publique en Thaïlande…… 5

Chapitre I Les perspectives d'évolution de la dette publique…… 6

Section I Le régime d'emprunt public sous le système public de la Monarchie absolue……... 6

§I . Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama V (1868-1910)……... 6

§II. Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama VI (1910-1925)…… 11

§III. Le régime d'emprunt public à l'époque du Roi Rama VII (1925-1935)…… 18

Section II Le régime d'emprunt public sous le système public de la Démocratie…… 22

§I. L'emprunt public de 1932 à 1958……..... 23

§II. L'emprunt public de 1958 à 1983…… 31

§III. L'emprunt public au cours de la crise économique de 1997…….. 37

Chapitre II Les perspectives de gestion de la dette publique……... 40

Section I Les influences des grandes conceptions économiques sur l'endettement public……. 42

§I. La conception des économistes classiques……. 42

§II. La conception des économistes néo-classiques (kéynesienne)……. 45

§III. La conception des économistes contemporains…… 47

Section II Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact…… 49

§I. Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact en France…….. 50

A. La politique budgétaire française sous la contrainte de la dette publique…… 53

1. La situation actuelle de la dette publique……... 54

2. La mise en place d'une soutenabilité des politiques budgétaires…….. 59

3. La mise en œuvre du pacte budgétaire européen…….. 62

B. L'instauration d'une politique de gestion de la dette publique en France…… 67

1. L'Agence France Trésor en tant que gestionnaire de la dette…… 69

2. Les principes de gestion de la dette publique…….. 73

3. Le bilan de la gestion de la dette publique…….. 75

§II. Les politiques budgétaires relatives à la gestion de la dette publique et leur impact en Thaïlande..... 78

A. La politique budgétaire thaïlandaise et son impact sur la dette extérieure…… 79

1. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures du secteur gouvernemental…… 80

2. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures des entreprises publiques……... 83

3. La politique budgétaire relative aux dettes extérieures du secteur privé….. 84

B. La dette publique en Europe et son impact sur la politique budgétaire en Thaïlande…….. 85

1. La situation problématique de la dette publique dans les pays de l'UE : situation générale et problèmes récurrents……... 85

2. L'impact de la dette publique européenne sur la politique budgétaire thaïlandaise…….. 92

Titre II Les caractéristiques essentielles de la dette publique en Thaïlande…….. 100

Chapitre I L'universalité de la dette publique…… 101

Section I Les concepts de dette publique…… 101

§I. Les définitions de la dette publique…… 101

A. Quelques définitions généralement reconnues…….. 102

B. Les évolutions de la composition de la dette publique…….. 106

1. Les exclusions de la composition…….. 106

2. Les inclusions dans la définition……. 107

§II. Les aspects économiques et juridiques de la dette publique…… 111

A. Les aspects économiques de la dette publique…… 111

1. Le conservatisme……. 112

2. Le libéralisme…….. 112

B. Les aspects juridiques de la dette publique……. 116

1. La dette publique et le contrat bilatéral…… 117

2. La dette publique procurant des avantages……. 120

Section II Les objectifs de la dette publique et les principes de sa gestion…… 121

§I. Les objectifs de la dette publique…….. 121

A. Les objectifs selon les critères généraux…….. 121

B. Les objectifs selon les sources d'endettement……. 125

1. La dette intérieure……. 125

2. La dette extérieure…… 126

C. Les objectifs selon les critères économiques…….. 127

1. La dette publique et l'augmentation de la production…….. 127

2. La dette publique et la relance de la croissance économique……. 128

3. La dette publique et la limitation de la ponction fiscale……. 129

4. La dette publique et le recyclage de l'excédent d'épargne…….. 130

§II. Les principes de gestion de la dette publique……. 131
A. Les principes économiques de gestion de la dette publique……. ……. 131
1. Le principe d'intérêt……. 131
2. Le principe de remboursement des dettes…… 132
3. Le principe de maintien de la stabilité économique…… 133
B. Le principe juridique de gestion de la dette publique……. 135

Chapitre II La spécificité de la dette publique en Thaïlande…….. 141
Section I Les catégories distinctes de la dette publique..... 141
§I. La répartition par catégories de la dette publique…… 141
A. La répartition par la durée…….. 141
1. La dette à court terme……. 142
2. La dette à moyen terme……. 143
3. La dette à long terme…… 143
B. La répartition par la source d'endettement……. 143
1. La dette intérieure…… 143
2. La dette extérieure…… 144
C. La répartition par les caractères économiques de la dette publique…….. 144
1. L'endettement sans effet sur l'expansion économique
(*Non-Expansionary Borrowing*)…… 144
2. L'endettement en faveur de l'expansion économique
(*Expansionary Borrowing*)……... 145
§II. L'analyse de l'importance de la dette extérieure pour les pays en voie de développement et émergents…… 147
Section II La structure de la dette publique en Thaïlande……. 153
§I. L'endettement public en Thaïlande…… 153
A. Les opérations d'endettement public en Thaïlande…….. 153
B. Les diverses approches permettant l'endettement public et sa gestion…… 156
1. L'endettement et la gestion de la dette effectués
par l'approche à contre-cycle…….. 156
2. L'endettement et la gestion de la dette effectués par le Pro-Cycle…… 157
3. L'endettement et la gestion de la dette effectués par la neutralité…… 157
§II. Les effets de l'endettement public……... 158
A. Les effets généraux de l'endettement public sur l'économie du pays…….. 158
1. Les effets sur l'expansion économique…….. 160
2. Les effets sur la distribution des revenus…… 164
3. Les effets sur le prix des marchandises…….. 165
4. Les effets sur la balance du commerce et
sur la balance des paiements internationaux……. 166

B. Les effets spécifiques de l'endettement public
sur les disponibilités monétaires et les crédits d'emprunt…… 166
1. Les emprunts à la Banque centrale et au Trésor…….. 167
2. Les emprunts aux banques d'affaires…….. 167
3. Les emprunts aux institutions financières et aux particuliers……. 167
C. Les effets de l'endettement public à court terme ou à long terme……. 168
1. Les effets à court terme……. 168
2. Les effets à long terme…….. 168

Conclusion de la Première Partie……..... 170

Deuxième Partie

Le régime juridique relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande

Titre I Le cadre juridique et budgétaire relatif à la gestion de la dette publique en Thaïlande……..... 177

Chapitre I Le contexte budgétaire de la dette publique……... 178

Section I Le traitement de la dette publique dans le budget de l'Etat…..... **179**

§I. Les principes budgétaires traditionnels et modernes……. 179

A. Un principe traditionnel : le principe d'équilibre budgétaire…… 180

B. Le principe moderne : l'admission du déséquilibre budgétaire et la nouvelle gestion de la dette publique……. 188

1. L'admission du déséquilibre budgétaire…… 188

2. La gestion de la dette publique…….. 191

§II. Les cadres juridiques autorisant la contraction de la dette publique et le paiement des fonds publics……... 193

A. Les cadres juridiques autorisant la contraction de la dette publique……...….. 193

1. Les règlements prévus pour la gestion de la dette publique selon la Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)…… 195

(a) Règlements concernant l'emprunt……... 195

(b) Règlements concernant la garantie de la dette…… 196

(c) Règlements concernant la gestion de la dette publique……... 196

2. Les règlements relatifs à la contraction de la dette publique et mentionnés par la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)…… 196

(a) Règlements concernant l'emprunt…….. 198

1) Dans le cas d'un déficit budgétaire à compenser ou de dépenses supérieures aux recettes……. 198

2) Dans le cas d'un emprunt pour le développement économique et social…….. 198

3) Dans le cas d'un emprunt pour la restructuration de la dette publique……. 199

4) Dans le cas d'un emprunt exécuté pour prêter de l'argent à une autre organisation……. 199

5) Dans le cas d'un emprunt pour le développement du marché intérieur des instruments de la dette…….. 199

(b) Règlements sur la garantie de la dette…… 200

(c) Règlements concernant la gestion de la dette publique…….. 201

3. Les règlements sur la contraction de la dette rendus par
une loi spéciale promulguée dans un cas spécifique……. 203
B. Les cadres juridiques autorisant le paiement des fonds publics…… 206
1. Le paiement des fonds publics prévu par les lois thaïlandaises……... 207
(a) La Constitution de la Thaïlande B.E. 2550 (2007)…… 207
(b) Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)……... 208
1) Loi sur le budget annuel des dépenses……... 209
2) Loi sur le budget des dépenses supplémentaires…… 209
(c) La Loi relative à la procédure budgétaire B.E. 2502 (1959)…….. 211
(d) La Loi portant sur le transfert du budget…… 217
(e) La Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)……. 218
1) les paiements à l'avance (anticipés)……. 219
2) L'Ordonnance…… 223
2. Les exceptions sur le paiement des fonds publics……. 226
(a) Les exceptions prévues à l'article 7 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)……. 226
(b) Les exceptions prévues à l'article 8 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)……. 230
(c) Les exceptions mentionnées à l'article 12 de la Loi portant sur les réserves de trésoreries B.E.2491 (1948)…… 233
3. L'établissement du budget des dépenses pour un versement du Trésor…… 234
(a) La nécessité d'un versement du Trésor..... 234
(b) La procédure pour établir le budget des dépenses……..… 236
Section II La contrainte de la dette publique liée au non-respect de la bonne discipline financière et budgétaire……. 238
§ I. La bonne discipline financière et budgétaire : un cadre juridique sans contrainte…….. 239
A. La contraction de la dette publique dans le cadre de la durabilité financière……. 240
B. La contraction de la dette publique dans le respect des règlements constitutionnels et législatifs……. 242
1. Les règles juridiques constitutionnelles délivrant les disciplines financières et fiscales applicables à la contraction de la dette publique……. 243
a. Le cadre des disciplines financières prévu dans la Constitution B.E. 2550 (2007)…….. 244
1) Le principe du consentement de paiement…… 244
2) Le principe de la discipline financière et budgétaire…… 244
3) L'adoption du budget de l'Etat…….. 246
4) Le principe de paiement des fonds publics……... 246
5) Le contrôle des activités hors budget…… 247

b. Le cadre des disciplines financières présenté dans le projet de loi relatif à la discipline financière et fiscale de l'Etat B.E 249

2. Les règles juridiques législatives délivrant les disciplines financières et fiscales, applicables à la contraction de la dette publique 252

§II. L'affaiblissement du contrôle parlementaire, en matière de contraction de la dette publique, face au pouvoir législatif exceptionnel de l'exécutif : les ordonnances 257

A. L'affaiblissement des pouvoirs du Parlement, en matière de gestion de la dette publique 259

1. La vérification relative à l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique, selon la Constitution de la Thaïlande 259

2. La vérification relative à l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique, selon la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) 261

a) la contraction de la dette publique 261

b) la surveillance du législatif 262

c) les plafonds d'emprunts 263

3. La vérification de l'application de la loi portant sur la gestion de la dette publique par rapport au projet de loi relatif aux finances de l'Etat B.E 265

a) la contraction de la dette publique…….. 266

b) l'examen du legislative…… 267

c) les plafonds d'emprunts…… 268

4. L'amoindrissement des pouvoirs du Parlement dans la vérification relative à l'interprétation de la loi portant sur la gestion de la dette publique…. 269

B. Le problème causé par la promulgation d'une ordonnance sur la contraction de la dette publique, ordonnance qui n'est pas conforme au cadre des disciplines financières…… 273

1. Le problème causé par l'ambigüité des dispositions juridiques applicables…….. 274

2. Le problème concernant l'obligation de respecter le cadre des disciplines financières…… 278

C. La solution des problèmes liés à la promulgation d'une ordonnance ou d'une loi spéciale pour contracter la dette publique……. 279

1. La promulgation des règlements sur les finances dans la Constitution…… 279

2. La promulgation des règlements sur les finances dans une loi…….. 280

3. La résolution des problèmes liés à l'exécution du cadre des disciplines financières…… 283

Chapitre II L'application de la loi relative à la gestion de la dette publique……. 286

Section I Des anciennes lois concernant la dette publique à la nouvelle loi… …… 286

§I. Les anciens textes de loi concernant la gestion de la dette publique…….. 287

A. Les mesures juridiques sur la gestion de la dette publique avant la crise économique de 1997……. 288

(1) La Loi portant sur les billets du Trésor B.E.2487 (1944)…… 288

(2) La Loi portant sur les réserves de trésorerie B.E. 2491 (1948)…… 291

(3) La Loi déterminant le pouvoir du ministère des Finances par rapport à la garantie de prêts B.E. 2510 (1967)…… 297

(4) La Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur B.E. 2519 (1976)……. 306

(5) La Loi portant sur l'emprunt pour la défense nationale B.E.2519 (1976)……. 311

(6) La Loi autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour acheter de l'armement à un gouvernement étranger B.E. 2524 (1981)…… 315

(7) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à restructurer l'emprunt extérieur B.E. 2528 (1978)……. 315

B. Les mesures juridiques de gestion de la dette publique, après la crise économique de 1997……. 323

(1) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent extérieur pour relancer l'économie B.E.2541 (1998)…….. 324

(2) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent et gérer son emprunt pour aider le Fonds de Développement des Institutions Financières (FDIF) B.E.2541 (1998)…… 328

(3) L'ordonnance autorisant le ministère des Finances à emprunter de l'argent pour renforcer les institutions financières B.E.2541 (1998)……... 333

§II. Les limitations des anciens textes de loi empêchant une gestion efficace de la dette publique……. 336

A. Les problèmes liés à la conception de la dette publique…….. 336

1. La définition floue de la « dette publique »……. 336

2. La nature incertaine du contrat d'endettement public : contrat administratif ou contrat civil ?..... 339

B. Les problèmes liés à l'emprunt public…….. 341

1. Le problème relatif à l'emprunt intérieur…… 341

2. Le problème relatif à l'endettement ou à l'emprunt des collectivités locales…… 345

C. Le problème lié à des mesures juridiques dispersés et insuffisantes permettant la gestion efficace de la dette publique……..... 347

Section II Les nouveaux règlements et l'organe de gestion de la dette publique en Thaïlande…….. 348

§I. Les nouveaux règlements concernant la gestion de la dette publique…… 348

A. Les nouvelles conceptions plus importantes et plus complètes de la dette publique…. 349

1. La mise en place du caractère central de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)…… 349

2. Une définition de la « dette publique » plus claire et plus complète……. 351

B. Les nouveaux cadres juridiques permettant à la fois l'engagement de la dette publique, et sa gestion plus ouverte, mieux adaptée à la crise…….. 359

(1) Les nouveaux cadres juridiques plus unitaires, plus complets et plus modernes permettant l'engagement de la dette publique…… 361

(2) Les nouveaux cadres juridiques plus souples et plus ouvertes permettant la gestion de la dette publique……. 365

§II L'instauration d'un organe performant chargé de la gestion de la dette publique.. 376

A. Le Comité des politiques et de gestion de la dette publique…….. 376

1. La composition du Comité des politiques et de gestion de la dette publique……... 377

2. Le mandat d'un professionnel qualifié du Comité des politiques et de gestion de la dette publique et la cession de ses fonctions……. 378

3. Les pouvoirs et les fonctions du Comité des politiques et de gestion de la dette publique……. 379

B. Le Bureau de gestion de la dette publique…… 381

Titre II Les mesures permettant la gestion de la dette publique en Thaïlande…….. 386

Chapitre I Les outils juridiques et financiers introduits par la loi de 2005 relative à la gestion de la dette publique…… 386

Section I La restructuration pour mieux gérer la dette publique…….. 387

§I. L'emprunt à un nouveau créancier comme instrument juridique primordial de la restructuration de la dette publique en Thaïlande……. 388

§II. Les autres mesures juridiques favorables à la restructuration de la dette publique……. 391

A. L'acquittement de la dette avant échéance……. 391

B. La prorogation et le raccourcissement de l'échéance……... 392

C. Le renouvellement, le rachat et le remboursement des titres de créances émis par le gouvernement……. 393

Section II Les instruments financiers de couverture du risque pour mieux gérer la dette publique…….. 394

§I. Le caractère essentiel des produits financiers dérivés…….. 395

A. La définition des produits financiers dérivés……. 395

B. Les rôles et les avantages des produits financiers dérivés…… 396

C. Les catégories de produits financiers dérivés…… 396

1. Le contrat à terme de gré à gré……. 397

a. Le contrat à terme (*Forward Contract*)…… 397

b. Le contrat futur (*Future Contract*)…… 398

c. Le contrat de swap (*Swap Contract*)……. 399

2. L'option……. 401

§II. L'utilisation des produits dérivés financiers pour mieux gérer la dette publique comme prévu par la loi et les règlements concernés…… 403

A. L'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque des taux d'intérêt prévue par les textes relatifs à la gestion de la dette publique…….. 403

1. Les contrats d'échange des taux d'intérêt ou « swaps »…….. 404

2. Le contrat de change à terme ou « FRA »…… 405

3. Le contrat de change à terme ou le contrat à terme sur taux d'intérêts dans le marché à terme…… 406

4. Les options sur taux d'intérêt…….. 407

B. L'utilisation des instruments financiers dérivés de couverture du risque des taux d'échange prévue par les textes concernant la gestion de la dette publique…… 408

1. Le contrat de change à terme…….. 408

2. Les options sur devises……. 409

Chapitre II La nécessité d'instaurer une gestion consolidée des dettes de l'Etat... 411

Section I Les limites concernant l'application des mesures juridiques de la gestion de la dette publique en Thaïlande…….. 411

§I. Les difficultés au niveau de l'application des disciplines financières selon la Constitution……. 411

A. La promulgation de lois spéciales qui contournent la Loi sur la gestion de la dette publique et les disciplines financières……. 413

B. Les politiques populistes -irresponsables- qui causent l'augmentation de la dette publique……. 415

§II. Les difficultés au niveau de l'application des lois sur la gestion de la dette publique…….. 417

A. La limitation de l'application du champ de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau central…….. 417

1. La duplication et la contradiction révélées par l'examen de la Loi de 1959 relative à la procédure budgétaire et de la Loi de 2005 sur la gestion de dette publique…… 417

2. Les problèmes engendrés par les objectifs de l'endettement public qui ne sont pas clairement définis…….. 420

B. La limitation de l'application du champ de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau local…….. 424

Section II Les solutions envisagées pour mettre en place une gestion efficace de la dette publique en Thaïlande……. 430

§I. Les solutions relatives au problème de l'endettement public qui affecte les disciplines financières…… 430

A. Les solutions pour renforcer l'application des disciplines financières prévues par la Constitution et la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique… 431

1. Le renforcement du pouvoir du Parlement concernant la considération de la profitabilité de l'investissement dans divers programmes et l'approbation du projet d'emprunt…… 431

2. Le renforcement de l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005)…….. 432

a. Une flexibilité plus importante de l'emprunt pour l'investissement et la gestion de la dette publique…… 432

b. L'assurance de l'application de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) comme loi centrale de l'endettement et de la gestion de la dette publique…… 433

c. La création d'une valeur juridique pour le cadre de durabilité financière……. 435

B. Les solutions proposées pour cerner l'implantation de politiques populistes -irresponsables- qui ont causé l'augmentation de la dette publique……..... 438

§II. Les solutions pour améliorer les mesures juridiques de la gestion de la dette publique prévues par la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique…… 439

A. Les solutions proposées pour améliorer le contenu de la Loi de 2005 sur la gestion de la dette publique afin de mieux gérer la dette au niveau central 439

1. La solution proposée en cas de duplication conflictuelle des lois 439

2. Les solutions proposées pour mieux déterminer les objectifs de l'endettement public 440

B. Les solutions proposées pour étendre le champ d'application de la loi de 2005 sur la gestion de la dette publique au niveau central 442

Conclusion de la Deuxième Partie…….... 444

Conclusion générale …… 446

Annexes……..…… 457

Bibilographie…….…… 467

Index alphabétique……..……. 519

Table des matières……527

****

Les fonctions administratives, du gouvernement consistent à fournir les services publics, et à opérer la gestion publique et administrative. Cela nécessite l'utilisation en continu d'importantes sommes d'argent. Or, le principal revenu provenant de la collecte des impôts, ne suffit pas pour opérer les missions et les nécessaires activités de l'Etat. C'est la raison pour laquelle, celui-ci doit emprunter davantage aux institutions financières intérieures et extérieures. En Thaïlande, le premier emprunt fut créé à l'ère du Roi Rama V. Et après la Révolution siamoise de1932 , le pays commença à en emprunter de plus en plus aux institutions financières internationales et aux gouvernements étrangers pour son développement. Ce sont les crises économiques mondiales qui ont obligé divers pays dans le monde à contracter la dette publique et qui ont fait accroître ladite dette en Thaïlande. La notion de gestion de la dette publique devient alors indispensable et, à cet égard, plusieurs pays ont rendu des lois spéciales. En Thaïlande, la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) et la désignation d'un mandataire constitue la loi fondamentale autorisant le gouvernement à contracter la dette publique et à la gérer diversement -en raison d'un changement de situation- comme la dette contractée pour le développement économique et social, pour la restructuration de la dette et la mise en œuvre de la politique sur les transactions financières en vue de réduire le risque de dette publique, etc. En outre, une organisation centrale uniquement responsable de la gestion de la dette publique a été fondée. La présente loi rend l'emprunt ainsi que la gestion de la dette publique thaïlandaise plus spécifiques et efficaces. Néanmoins, l'étude menée sur les mesures juridiques dans la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005), révèle deux grands problèmes concernant la gestion de la dette publique en Thaïlande : le problème sur la contraction de la dette publique en contradiction avec de bonnes disciplines financières et le problème concernant la non-diminution de la dette publique ainsi que le non-maintien de la stabilité économique à long terme à cause de l'ambigüité et de l'inefficacité de l'entrée en vigueur de la loi portant sur la gestion de la dette publique. Nous proposons alors une solution concrète pour résoudre de tels problèmes avec la mise en place de mécanismes juridiques pour une bonne application des disciplines financières et l'amendement de la Loi portant sur la gestion de la dette publique B.E. 2548 (2005) qui s'appliquerait -dès à présent- afin que les systèmes liés à la gestion de la dette publique en Thaïlande soient davantage stables et efficaces.

Mots clés : Dette publique - Crise économique - Gestion de la dette publique - Loi portant sur la gestion de la dette publique - Elaboration de la loi - Situation économique et sociale - Disciplines financières - Durabilité financière.

The government, as the administration, is responsible for public services, public affairs and administrative missions. It is, therefore, necessary to spend a great number of money consecutively. The main income of the government earned by the tax collection is not enough for its missions and the other necessary things. That's why it had to loan more and more money from the domestic and international financial institutions. In Thailand, money has been loaned since the reign of King Rama V. After the Siamese Revolution of 1932, Thailand has incurred more public debt from the international financial institutions and foreign governments for country's development. Public debt of Thailand and different countries has enormously increased while the notion of public debt management has also developed and the special acts on public debt management have been issued in many countries, because of the necessity of incurring public debt of several countries as well as economic crisis happened around the world. In Thailand, the Public Debt Management Act B.E. 2548 (2005) is considered as the principal law authorizing the government to incur and manage public debt in various ways for adapting to changing circumstances such as public debt incurred for social and economic development, for debt restructuring and financial transaction used for reducing the risk on public debt, etc. Moreover, it authorizes the establishment of a central organization only responsible for public debt management. The said act makes the public debt creation and management more unique and efficient. Nevertheless, according to study carried out on legal measures prescribed by the Public Debt Management Act B.E. 2548 (2005), there are two major problems of public debt management: the public debt creation is contradictory to the good fiscal discipline. The enforcement of the public debt management act is not comprehensive and efficient for reducing the amount of public debt and maintaining long-term economic stability. Therefore, we would like to suggest a concrete solution to solve such problem of public debt management by implementation of legal mechanisms in order that the fiscal discipline becomes effective and stable and that the Public Debt Management Act B.E. 2548 (2005) can be amended. This allows the stable and efficient systems of public debt management in Thailand.

Keywords: Public debt, crisis Theory, debt management, debt management Act, structure of Law, economic and social situation, fiscal discipline, fiscal sustainability.

รัฐในฐานะผ่ายปกครองมีภารกิจในการบริการสาธารณะและการดำเนินการสาธารณะและการดำเนินการทางปกครองจึงมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินในจำนวนมากและต่อเนื่อง รายได้หลักอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรย่อมไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจและความจำเป็น รัฐจึงต้องก่อหนี้สาธารณะทั้งจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศมากขึ้น สำหรับประเทศไทย การกู้เงินมีมาตั้งแต่สมัยรัชการที่5และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้จากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475เป็นต้นมาประเทศไทยหันมาก่อหนี้สาธารณะจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศมากขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศ ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะของประเทศต่างๆ และวิกฤติเศรษฐกิจที่ส่งผลทำให้หนี้สาธารณะของประเทศไทยและประเทศต่างๆ ทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ทำให้แนวคิดในการบริหารหนี้สาธารณะพัฒนาขึ้น และส่งผลให้หลายประเทศออกกฎหมายเฉพาะในการบริหารหนี้สาธารณะสำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ .ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายหลักในปัจจุบันที่ให้อำนาจรัฐบาลในการก่อหนี้สาธารณะและการบริหารจัดการหนี้สาธารณะโดยการบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลในการก่อหนี้สาธารณะและการบริหารหนี้สาธารณะที่มีความหลากหลายมากขึ้น รองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การก่อหนี้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การก่อหนี้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ การใช้ธุรกรรมทางการเงินในการลดความเสี่ยงที่เกิดจากการก่อหนี้สาธารณะ เป็นต้น อีกทั้งยังสร้างองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารหนี้สาธารณะโดยเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวส่งผลทำให้การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ .ศ.2548 พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายของการบริหารหนี้สาธารณะในประเทศไทยที่สำคัญ 2 เรื่องได้แก่ปัญหาการก่อหนี้สาธารณะที่ขัดต่อวินัยทางการเงินการคลังที่ดีและปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะที่ไม่มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะสามารถทำให้ประเทศไทยสามารถลดปริมาณหนี้สาธารณะและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะในประเทศไทยโดยใช้กลไกทางกฎหมายในการสร้างความเข้มแข็งและสภาพบังคับแก่กรอบให้แก่วินัยทางการเงินการคลังและในปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ .ศ.2548 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเสริมสร้างระบบการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ : หนี้สาธารณะ, วิกฤตเศรษฐกิจ, บริหารหนี้สาธารณะ, กฎหมายหนี้สาธารณะ, โครงสร้างของกฎหมาย, สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม, วินัยการเงินการคลัง, ความยั่งยืนทางการเงินการคลัง