



HAL
open science

Le contrôle juridique de l'endettement public au péril du contrôle politique

Sébastien Kott

► **To cite this version:**

Sébastien Kott. Le contrôle juridique de l'endettement public au péril du contrôle politique. Jean-François Boudet; Caroline Lequesne Roth. Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette, Mare et Martin, pp.139-149, 2019, 978-2-84934-388-3. <hal-03137566>

HAL Id: hal-03137566

<https://hal.science/hal-03137566v1>

Submitted on 4 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



Chapitre 5

Le contrôle juridique de l'endettement public au péril du contrôle politique

Sébastien KOTT,

Professeur de droit public, Institut de droit public, Université de Poitiers

Alors que la question de la dette publique a longtemps fait figure d'épouvantail, le Rapport Pébereau¹ lance une alerte en 2005 : la dette publique dépasse le seuil de 1 000 milliards d'euros au sens du traité de Maastricht. En anglais cela équivaut à un *trillion* d'euros, le français ne dispose pas de mot pour désigner ce montant. Pour Michel Pébereau², alors Président de BNP Paribas « Le caractère très préoccupant de notre situation financière résulte de l'accumulation de vingt-cinq ans de déficits. (...) L'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse. (...) Au-delà des dysfonctionnements de notre appareil administratif, ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent le choix de la facilité fait par la France en matière de finances publiques »³. Depuis, le montant a doublé. La dette des administrations publiques française qui ne cesse de croître s'établit à 2 218 milliards d'euros en 2017 selon Eurostat et semble plafonner juste au-dessous de 100 % du PIB. C'est donc presque un contresens de parler de contrôle de la dette publique française... tant elle semble incontrôlée. Pour autant, est-elle incontrôlable ? Le phénomène est-il complètement abandonné à lui-même ?

Le thème du contrôle de la dette publique s'inscrit dans une triple perspective. On peut l'analyser d'un point de vue politique, d'un point de vue économique et enfin d'un point de vue juridique. La science économique s'intéresse à la dette publique et tente de proposer une analyse, entre autres,

1. Michel Pébereau *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, La documentation française, 2005, 189 p.

2. M. Pébereau, (ENA, inspection des finances) après un début de carrière au cabinet du Ministre des Finances, il est chef de service à la direction du Trésor qu'il quitte au début des années 1980 pour le secteur bancaire. Cardoni, Carré de Malberg, Margairaz, *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, C.H.E.F.F., 2012, p. 859-860.

3. Ce sont les trois « titres » de la première partie du rapport.



de sa mesure, de son utilité, de son efficacité, et de sa soutenabilité. La science politique propose un regard d'un autre type sur le contrôle de la dette publique. Elle interroge sa légitimité et son caractère démocratique. Ces concepts malléables sont relayés par les experts et les dirigeants politiques avec les résultats qui traduisent, encore une fois, une forme de faillite du contrôle de la dette publiques⁴. Les crises des dettes publiques de la Russie en 1998, de l'Argentine en 2002 de la Grèce en 2007 et très certainement du Japon dans un avenir très proche en sont autant de manifestations. Même si les causes sont diverses, dans chacune de ces situations, le contrôle de la dette publique s'est montré largement défaillant.

De manière assez étonnante, la question du contrôle de la dette publique était traditionnellement assez peu appréhendée par le droit aux XIX^e et XX^e siècles. Le pouvoir invoquait une analyse économique et une relation politique à la dette sans être entravé par des normes juridiques contraignantes. L'approche juridique restait stricte et prise en main par l'administration (I). La situation évolue lentement à la fin du XX^e siècle sous la poussée du développement d'une dette publique structurelle qui amène le pouvoir à chercher à contrôler politiquement le niveau de l'endettement dans un cadre juridicisé, à défaut d'être juridique (II).

I. Une approche juridique stricte prise en main par l'administration

La question du traitement juridique de la dette publique est ancienne. Comment le droit doit-il appréhender, encadrer la dette ? Très rapidement, un consensus semble s'être établi autour d'une approche juridique stricte (A). Mais la difficulté à cerner la question a conduit l'administration des finances à la prendre en charge (B).

A. Le cadre stricte de la relation créancier-débiteur

Juridiquement, on analyse la dette comme le résultat d'un contrat entre un prêteur et un emprunteur, entre un créancier et un débiteur. Fallait-il déterminer un régime juridique spécifique de la dette publique et dès lors poser un cadre tout aussi spécifique au contrôle de cette dernière ? Ce régime juridique spécifique devait-il rechercher une forme d'équité entre les co-contractants ? Devait-il traduire l'emprise du financier sur la société ? Devait-il donner le dernier mot au détenteur du pouvoir légitime ?

4. Anton Brender, Florence Pisani, Émile Gagna, *La crise des dettes souveraines*, Repères, La découverte, 128 p. Bernard Schwengler, *Déficits publics, l'inertie française*, l'Harmattan, 2012, 201 p.



Sous l'ancien régime et si l'on admet le caractère « public » de la dette de la monarchie, force est de constater que la relation qui unit les financiers à la couronne est très particulière. Déjà la « dette publique est l'ensemble des engagements de l'État envers ses créanciers »⁵ selon le dictionnaire historique de la comptabilité publique. Force est de constater que son contrôle ne passe pas que par des voies de nature juridique. Les gens de finances sont des banquiers mais aussi des courtisans et des spéculateurs qui s'inscrivent dans une stratégie politique et un réseau social⁶. Les réseaux sont très forts et les arrangements, entre les financiers et le pouvoir, qui permettent de trouver une issue convenable pour les finances royales sont fréquents. Jusqu'à la fin de la monarchie, les financiers du royaume assument de réels risques (ne pas être remboursés, être emprisonnés voire écartelés) en échange des faveurs du roi... et de gros profits⁷. Il n'est pas ici question de relation juridique, mais bien uniquement de relations financières et surtout politiques.

Cependant, on observe, au XVIII^e siècle, l'apparition du concept de *crédit public*. Ce crédit public désigne d'un point de vue strict le fait de recourir à l'emprunt, mais il fait surtout référence de manière large à la confiance que l'on a en la loyauté du pouvoir vis à vis de ses créanciers. Ce précepte, qui naît à la fin de la monarchie absolue, traverse la Révolution et est conforté sous la Restauration. Il implique, comme le signale Guy Antonetti, « la nécessité pour un État qui voulait recourir au crédit public, de "tout payer, même ses sottises" ».⁸ « Le baron Louis professait pour dogme politique que l'État, sans s'arrêter aux vicissitudes de ses changements institutionnels, devait acquitter rigoureusement les engagements pris, afin d'établir solidement le crédit public »⁹. Cormenin atteste, dans son *Droit administratif* de 1840, de ce que le changement de nature juridique des relations entre le Gouvernement et les particuliers, en matière financière, passe par la formalisation du crédit public quand il affirme qu'« il faut espérer, qu'à l'avenir, on se souviendra que le Gouvernement est tenu d'être

5. Marie-Laure Legay, « dette publique », *dictionnaire historique de la comptabilité publique*, PUR, 2010, p. 167.

6. Anne Dubet et Jean-Philippe Luis, *Les financiers et la construction de l'État*, Histoire, PUR, 266 p.

7. Sébastien Kott, « Restaurer la monarchie et restaurer les finances en France 1815-1830 : le financement de l'expédition d'Espagne », *Les financiers et la construction de l'État, France Espagne (XVII^e-XIX^e siècle)*, dir. Anne Dubet et Jean-Philippe Luis, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 217 à 235. Jean-Philippe Luis, « La dette publique et la reconfiguration des relations entre les financiers et l'État durant la dernière décennie de l'Ancien régime espagnol 1823-1834 », *ibidem*, p. 155-174.

8. Guy Antonetti, « Louis (Dominique) 1814-1815, 1818-1819, 1830-1832 » *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire*, dictionnaire biographique 1814-1848, C.H.E.F.F. 2007, page 40.

9. Guy Antonetti, « Louis (Dominique) 1814-1815, 1818-1819, 1830-1832 » *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire*, dictionnaire biographique 1814-1848, C.H.E.F.F. 2007, page 47.





encore plus honnête, s'il est possible, que les particuliers ; que *le crédit public* ne vit que de bonne foi, et que le bon marché des fournitures, des entreprises et des emprunts, dépend de la fidélité des contrats et de l'exactitude des paiements¹⁰ ».

Cette préoccupation sera formalisée juridiquement en un principe d'inviolabilité de la dette publique inscrit dans les différentes constitutions du début du XIX^e siècle : « La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est inviolable ». C'est bien ce dispositif qui est repris mot pour mot dans les chartes de 1814 et 1830 ainsi que dans la Constitution de la II^e République¹¹.

Dès lors, la banalisation de la dette publique devient un objectif revendiqué par l'ensemble des parties prenantes du système financier. Le pouvoir qui place le crédit public en tête de ses préoccupations afin de rassurer ses bailleurs de fonds, ces derniers afin de garantir leurs placements. C'est la raison pour laquelle le droit de la dette publique ne se formalise pas comme un régime juridique propre mais apparaît plus comme un régime juridique d'exception limitant le droit commun des obligations. Ce que Sébastien Jeannard qualifie de « complexification de la nature juridique des emprunts publics »¹². Cela a conduit récemment à interroger sous l'angle de la théorie du droit, la spécificité de cette relation créancier-débitéur¹³. Mais la dette reste un contrat entre un créancier et un débiteur et ce contrat engage. Aussi importe-t-il à chacune des parties de tout mettre en œuvre pour remplir ses obligations autant que de tout mettre en œuvre pour se garantir contre l'inexécution éventuelle de l'autre partie¹⁴.

10. Cormenin (Louis Marie de la Haye) *Droit administratif* 5^e édition, Paris, Pagnerre, 1840, tome I page XL. « Ainsi, la législation de cette matière, depuis la loi du 8 août 1789 jusqu'à la loi de finances du 18 juillet 1836, n'est qu'une longue série de forclusions amoncelées sur les malheureux créanciers, et la jurisprudence n'est que l'application inflexible et déliée des déchéances, à tout ce peuple de réclamants qui se débat et périt dans leurs liens. La nécessité a toujours été la grande excuse de ces façons d'agir, assez peu morales, et il n'y a pas de Gouvernement, législateur ou juge, qui n'ait dit, lorsqu'on lui reprochait sa banqueroute, que c'était la faute de ses prédécesseurs. Il est certain que c'est toujours la faute de quelqu'un. Mais il faut espérer, qu'à l'avenir, on se souviendra que le Gouvernement est tenu d'être encore plus honnête, s'il est possible, que les particuliers ; que le crédit public ne vit que de bonne foi, et que le bon marché des fournitures, des entreprises et des emprunts, dépend de la fidélité des contrats et de l'exactitude des paiements. »

11. Article 70 de la charte du 4 juin 1814, article 61 de la charte du 14 août 1830 et article 14 de la Constitution de la II^e République du 4 novembre 1848.

12. Sébastien Jeannard, « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », *RFFP* 2013, n° 123, p. 51 s.

13. François Bonneville, *Le système de la dette publique, pour une approche organique*, thèse Paris I sous la direction du Pr. Bouvier, 7 décembre 2017, 742 p.

14. Giuseppe Bianco, *Restructuring Sovereign Debt : Private Creditors and International Law – Restructuration de la dette souveraine : entre créanciers privés et droit international*, direction Hélène Ruiz Fabri (université Paris 1) et Mads Andenas (université d'Oslo).





B. La dette est un non-choix politique dont se méfient les techniciens

La dette des administrations publiques est difficilement pilotable car elle est appréhendée par différents outils et dans différentes perspectives. Au sens juridico-financier contemporain, la dette publique s'analyse comme un stock de créance contre les personnes publiques. Mais la définition de la dette publique utilisée par le droit public est économique et européenne¹⁵. C'est ce qui explique la différence entre le stock de dette présenté dans le bilan de l'État et son montant exprimé par la comptabilité nationale. Cette approche, aussi exprimée en pourcentage du PIB, par la comptabilité nationale est surtout une nécessité si l'on souhaite aborder la dette dans le périmètre des administrations publiques. Les comptes de l'État, des organismes divers d'administration centrale, des collectivités territoriales, des administrations de sécurité sociale, sont impossibles à agréger ce qui justifie un retraitement technique de la dette elle-même. Au delà des présentations financière et économique, d'un point de vue budgétaire, c'est bien l'accumulation des déficits qui conduit mécaniquement à l'accroissement des mouvements de trésorerie. Quelle que soit l'approche privilégiée, la dette publique est bien une conséquence de la gestion des finances des administrations publiques.

La gestion des finances publiques est avant tout budgétaire. Au-delà de la question du dogme ou du principe d'équilibre budgétaire¹⁶ et du pilotage supposé par l'absence de déficit, le budget met en relation des recettes et des dépenses. Cette gestion budgétaire s'attache avant tout au suivi des autorisations. Elle est aussi, de manière incidente, orientée vers la gestion de la trésorerie car le rythme de l'exécution budgétaire est lié à et influe sur la trésorerie. Dès le XVI^e siècle, les finances sont organisées autour d'une double centralisation : la centralisation du pouvoir d'ordonner autour du roi et la centralisation de la trésorerie autour du Trésor de l'Épargne¹⁷. Ces prismes, l'autorisation et la trésorerie, resteront prépondérants en termes de gestion financière et de contrôle de l'action publique (des finances publiques). Dès lors, du point de vue de la décision politique, on ne pilote pas la dette à la différence de la dépense ou de la trésorerie. Si la dette résulte d'un choix politique, elle n'est pas une politique publique. Contrairement à l'enseignement supérieur ou à la Justice le niveau de la dette n'est pas porté politiquement par une administration responsable.

15. Elle résulte du règlement de la Commission européenne n° 3605, du 22 novembre 1993, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité instituant la communauté européenne. « le total des dettes brutes, à valeur nominale en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur du secteur des administrations publiques ».

16. Lucile Tallineau, *L'équilibre budgétaire*, Économica, 1994, 245 pages.

17. Philippe Hamon, *L'argent du roi, les finances sous François I^{er}*, C.H.E.F.F., 1994, 609 p.





Le niveau de la dette est le résultat des arbitrages successifs. On constate la dette, puis on l'inscrit mais on ne la pilote pas au sens où son niveau n'est pas déterminé par une stratégie de désendettement (ou d'endettement) assortie d'objectifs concrets susceptibles d'engager la responsabilité des administrateurs à qui cette gestion est confiée. La détermination du niveau de l'endettement s'opère presque *par défaut* et les techniciens experts du ministère des Finances sont inquiets de constater qu'un phénomène si difficile à appréhender n'est pas porté politiquement.

Pour François Bonneville « la séparation entre la gestion de la dette et le pouvoir politique est une préoccupation ancienne »¹⁸ qui traduit la méfiance des experts à l'égard des gouvernants. Au niveau de l'État le ministère des Finances a très vite pris la mesure de ce nouveau phénomène en distinguant les questions de trésorerie de celles de la gestion de la dette¹⁹. Les administrations et les mécanismes juridiques en charge des mouvements financiers et de la gestion de la dette sont distincts. Même au niveau de la trésorerie, on distingue les questions. Les correspondants du Trésor et les avances de la banque de France correspondaient à des questions de gestion de trésorerie. Les caisses d'amortissements²⁰ et l'affectation de ressources permettaient le remboursement de la dette. L'histoire des caisses d'amortissement²¹ est à ce titre caractéristique de la confrontation d'une administration qui cherche à mettre en place une réelle stratégie d'amortissement des dettes et d'une classe politique qui accorde finalement assez peu d'importance à la question.

La mise en place de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)²² est caractéristique de cette tentative d'une formalisation juridique du lien entre le niveau de l'endettement et l'amortissement de cet endettement. Dans un premier temps, chaque transfert de dette à la CADES a donné lieu à l'affectation d'une ressource permettant de maintenir l'échéance du désendettement. Puis dans un second temps, le transfert de nouvelles dettes a conduit à décaler dans le temps la fin de l'amortissement de la dette sociale. Pour autant, force est de constater

18. François Bonneville, *Le système de la dette publique, pour une approche organique*, thèse Paris I sous la direction du Pr. Bouvier, 7 décembre 2017, p. 416.

19. Le réseau du Trésor public est en fait composé des comptables de l'ancienne direction de la comptabilité publique. La direction du Trésor est apparue plus tard avec d'autres préoccupations.

20. Les caisses d'amortissement sont généralement créées sous forme d'établissements publics et bénéficient de l'affectation d'une ressource fiscale ou parafiscale.

21. La caisse autonome d'amortissement (loi constitutionnelle du 10 août 1926), le fond de soutien des rentes (décret loi de 1937, modifié par le décret 86-116 du 27 janvier 1986), la caisse de la dette publique (article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, modifié par l'article 125 de la loi de finances pour 2003), caisse d'amortissement de la dette publique (article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986).

22. Le décret du 9 mai 2017 a confié à l'Agence France Trésor la gestion opérationnelle de la CADES.



que le niveau de l'endettement a été contrôlé puisque « la dette de la CADES continue de se réduire et pourrait disparaître en 2024 »²³.

II. Remettre la dette au cœur du débat politique... dans un cadre juridicisé

Face à l'incapacité à ériger, au xx^e siècle, un droit public de la dette efficace, le choix par défaut fut celui de placer la dette au cœur du débat politique dans un cadre juridicisé. La solution trouvée en Europe depuis la signature du traité de Maastricht illustre le triptyque de l'analyse du contrôle de la dette publique. L'économie pénètre des traités dont l'application reste soumise à la décision politique... au risque de nuire à l'efficacité du droit. L'accent a porté sur le niveau de l'endettement (A), sans être accompagné d'une contrainte juridique forte visant à sa réduction (B).

A. L'attention portée au niveau de la dette publique

Au niveau de l'État il n'existe pas de dispositif juridique spécifique contraignant le niveau de la dette au moment de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Pour autant, il faut noter une nouveauté importante introduite par la LOLF. Les dépenses liées aux intérêts de la dette, auparavant inscrites au sein du budget des *charges communes*, sont maintenant isolées au sein d'un programme particulier. Il existe aujourd'hui une mission *engagements financiers de l'État*. La lecture du *programme 117 charge de la dette et trésorerie de l'État* permet d'identifier (théoriquement) un porteur de ce qui devrait être une politique publique en la personne du responsable de programme (formellement le directeur du Trésor). Mais la présentation du programme 117 laisse peu de place au doute. Le responsable du programme 117 est responsable de la gestion de la dette, pas du pilotage ou du contrôle de son niveau. Par ailleurs, les crédits du programme sont évaluatifs²⁴ et non limitatifs. Dès lors, il est clair qu'aucune responsabilité ne pèse sur le responsable du programme quand au niveau de la dette.

23. Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, résultats 2017 prévisions 2018, juin 2018, p. 28. « Depuis la création la CADES a repris pour 260 Md € de dettes (...). Les projections réalisées par la CADES indiquent que l'intégralité de la dette transférée devrait être remboursée en 2024. »

24. Loi organique 692-2001 du 1^{er} août 2001, article 10 : Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.



La construction du programme confirme que le niveau de l'endettement est un choix incident et non une politique publique. Les termes employés sont peu ambigus : « La stratégie du programme consiste à gérer la dette de l'État et sa trésorerie afin de servir au mieux les intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions de sécurité »²⁵. Les indicateurs de performance du programme ne sont liés qu'à des considérations d'exécution des opérations financières²⁶. Cependant il faut noter que le projet annuel de performance intègre dans sa partie *Justification au premier euro* et dans la *justification par action* des éléments qui constituent clairement une information à destination des gouvernants... chargés d'en tirer les conséquences en terme de soutenabilité de la dette de l'État. Qu'il s'agisse de l'évolution de l'encours de la dette négociable, de la simulation proposé en cas de choc de taux ou de sensibilité à l'inflation, tous les éléments proposés permettent une évaluation de la situation et du risque d'emballlement.

L'analyse du niveau de la dette publique est par ailleurs présente dans de très nombreux documents d'information obligatoires mais peu contraignants. La Cour des comptes signale depuis de nombreuses années la situation difficile de la France au regard de sa dette publique. Christophe Pierucci expose clairement *la mise en lumière de la dette publique* opérée par la Cour des comptes depuis le milieu des années 1990. « Il est aujourd'hui habituel de voir la Cour des comptes jouer le rôle d'alerte des pouvoirs publics et des citoyens sur le dérapage de la dette publique. Les analyses de la Cour sont régulièrement relayées lors des interventions publiques de son Premier Président, qui connaissent un grand écho médiatique. C'est cependant seulement au cours de la période récente que la question de la dette publique a commencé à prendre une place véritablement importante dans les travaux de la Cour »²⁷.

Sous la pression des techniciens et experts, le pouvoir politique évolue. Les débats d'orientation des finances publiques²⁸, préparés par la Ministère des comptes publics pour le Gouvernement, font état d'une volonté de faire baisser le taux d'endettement. Cette volonté est inscrite de manière très volontariste dans les programmes de stabilité successifs qui sont préparés par la direction du Trésor et la direction du budget²⁹. Malheureusement, force est de constater que les programmes de stabilités se montrent toujours très bien intentionnés mais que

25. Projet de finances 2018, Annexe *Engagements financiers de l'État*, page 16.

26. Indicateur 1.1 Adjudication non couvertes. Indicateur 1.2 Taux de couverture moyen des adjudications.

27. Christophe Pierucci, « La Cour des comptes et la dette publique », *RFFP* 2013, n° 123, p. 33.

28. « Le ratio de dette publique a progressé de 36 points de PIB entre 2002 et 2016. Depuis 1980, ce ratio a cru de 76 points de PIB », *Rapport préparatoire au débat sur l'orientation des finances publiques* de 2018, page 15.

29. « Dès 2018, le ratio d'endettement commencerait à décroître et passerait à 96,4 % du PIB. (...) En 2019, la dette continuerait à décroître et atteindrait 92,6 % du PIB. (...) Entre 2020 et 2022, le ratio de dette publique continuerait à décroître et passerait



la réalité de leur exécution déçoit. Au-delà de l'information et de l'expression de revendications, ne fallait-il pas édicter une norme réellement contraignante sur le niveau de l'endettement ?

B. L'inscription dans le droit de dispositifs concernant le niveau de la dette

Les réformes récentes, malgré un ancrage juridique fort, n'aboutissent *in fine* qu'à remettre la question du niveau de l'endettement au cœur du débat politique. Mais il reste délicat de construire une « politique publique » de pilotage de l'endettement par son niveau. Un impératif de réduction de la dette aurait des répercussions directes sur l'équilibre budgétaire et entraînerait mécaniquement une contrainte sur le niveau de financement de chacune des politiques publiques et/ou sur le niveau des prélèvements obligatoires. Ce serait une politique structurante... difficile à porter devant les électeurs. C'est vraisemblablement ce constat qui a abouti à une forme d'externalisation de la formalisation de la contrainte sur ce point. En l'absence de définitions nationales convergentes du niveau de la dette, les États européens ont choisi de mettre en place une contrainte juridique déléguée à l'UE³⁰ sous couvert de politique monétaire³¹. C'est un peu le même type de processus que celui qui a poussé à l'adoption du principe d'équilibre financier des collectivités locales en 1982³². Lors de la mise en œuvre de la décentralisation, les parlementaires, alors souvent élus locaux, ont choisi de passer par la loi pour imposer (s'imposer à eux mêmes) une forme de discipline budgétaire. Dans les deux cas (UE et collectivités territoriales), il est notable que les gouvernants ont choisi de confier à une norme supérieure ou extérieure (l'UE ou le CGCT) une contrainte de type financière : on s'en remet à quelqu'un d'autre pour nous imposer de faire ce que l'on sait nécessaire.

François Bonneville rappelle que « la tradition juridique française est que le sujet de la dette publique est peu envisagé dans les constitutions »³³. En droit interne et jusqu'à la loi organique du 1^{er} août 2001, le niveau de la dette de l'État ne semble pas une préoccupation politico-juridique. Pour autant, la situation évolue récemment. La LOLF apporte encore une nouveauté notable en formalisant le lien entre le déficit et l'autorisation d'émettre des emprunts. C'est en loi de finances, au sein de l'article d'équilibre, qu'est exprimée l'autorisation

de 96,2 % du PIB en 2019 à 89,2 % du PIB en 2022 soit une baisse de 7 points de PIB », *Programme de stabilité 2018-2022*, p. 36-37.

30. Voir Francesco Martucci, « Le contrôle de l'endettement des administrations publiques par le cadre budgétaire intégré », cet ouvrage.

31. La construction de l'Union Économique et Monétaire aboutit à la signature du traité de Maastricht le 7 février 1992 qui fixe un taux d'endettement maximum à 60 % du PIB de chaque état membre.

32. Voir en ce sens l'article L1614-12 du code général des collectivités territoriales.

33. François Bonneville, *Le système de la dette publique, pour une approche organique*, thèse Paris I sous la direction du Pr. Bouvier, 7 décembre 2017, p. 343.

d'emprunt³⁴ ainsi que de variation de la dette négociable³⁵ de l'État. Formellement, le Parlement vote et donc contrôle politiquement le niveau de la dette de l'État. La LOLF oblige enfin à identifier dès le début de l'exercice le sort des excédents de recettes³⁶ qui seraient constatés en cours d'exercice : ce que le Gouvernement fera des « cagnottes » à venir.

Par ailleurs l'introduction, et le vote, du tableau de trésorerie, au sein de l'article d'équilibre, représente une autre avancée considérable. Les parlementaires doivent se prononcer clairement sur le fait que le déficit est couvert par de nouveaux emprunts. Mais il ne s'agit que de la traduction en opération de trésorerie d'une autorisation budgétaire... On ne va pas jusqu'à présenter, en loi de finances, un bilan prévisionnel qui établirait le niveau de la dette elle-même. On jette un voile pudique sur la question ! Le bilan de l'État, avec le montant de sa dette n'apparaît qu'en loi de règlement, au sein du compte général de l'État, qui est une annexe dont 50 exemplaires sont envoyés à l'Assemblée nationale et 30 au Sénat³⁷.

Le fait que la dette des administrations publiques s'évalue globalement a dans un premier temps constitué un facteur de déresponsabilisation. Les efforts de certaines administrations publiques s'effaçant derrière le montant global de la dette publique. L'introduction des lois de programmation des finances publiques a changé la donne. Les LPFP permettent à l'État de contrôler, par le droit, le niveau de l'endettement des différentes administrations publiques. Les lois de programmation des finances publiques récentes insistent sur l'injonction faite aux collectivités territoriales et aux organismes divers d'administrations centrales de dégager des capacités de financement, c'est-à-dire de maîtriser leur niveau d'endettement pour concourir à la baisse du niveau global de la dette des administrations publiques. Enfin, l'État peut encore contraindre les opérateurs au moyen d'outils juridiques plus spécifiques. Inscrite à l'article 11³⁸ de la loi

34. LO 2001, article 34 : La loi de finances de l'année (...) 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement.

35. LO 2001, article 34 : La loi de finances de l'année (...) 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

36. LO 2001, article 34 La loi de finances de l'année (...) 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

37. Le compte général de l'État reste évidemment disponible dans sa version dématérialisée. Mais les fonctionnaires parlementaires admettent assez facilement « se battre pour les annexes ».

38. Article 11 de la LPFP 2011-2014 « Ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales... ».

de programmation des finances publiques 2011-2014, l'interdiction générale d'emprunt faite aux ODAC (au-delà de douze mois) est reprise dans les LPFP suivantes³⁹.

Au niveau national, c'est bien le Parlement qui est replacé au cœur du débat, non plus seulement sur la question de la dette de l'État, mais bel et bien sur celle de la dette publique (des administrations publiques). Ce décalage interroge le périmètre autant que le concept d'État *de facto* élargit aux politiques publiques et non plus simplement restreint à ses compétences en matière d'action publique.

Conclusion

Le temps long permet d'observer la relation délicate qui se noue entre le droit et la dette publique. Phénomène avant tout financier, la dette est bien le résultat de non-choix politiques plus ou moins guidés par des considérations économiques. Son caractère évanescent a conduit le pouvoir à distinguer son régime juridique de la régulation de son niveau. Le régime juridique de la dette est aujourd'hui avant tout affaire de techniciens qui se méfient de toute tentative de contrôle politique de la relation entre créanciers et débiteurs. Le régime politique de cette même dette est affaire publique dans un cadre, certes juridicisé, mais selon des standards de type économiques soumis à discussion politique⁴⁰ et non à interprétation juridique à l'image de la détermination des déficits structurels ou conjoncturel au regard de derniers engagements internationaux⁴¹.

39. LPFP 2012-2017, LPFP 2014-2019, LPFP 2018-2022.

40. Pour exemple, le sort des garanties accordées au MESF doit-il être comptabilisé comme un engagement figurant au passif des États membres ? La reprise de la dette de la SNCF doit-elle s'inscrire comme une charge impactant le déficit ?

41. Traité sur la coordination et la gouvernance en Europe, signé à Bruxelles en mars 2012, titre III Pacte budgétaire, article 3.