Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social

François Bonneville

▶ **To cite this version:**

François Bonneville. Le système de la dette publique : pour une approche organique d'un phénomène social. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017. Français. NNT : 2017PA01D045 . tel-01976643

HAL Id: tel-01976643
https://theses.hal.science/tel-01976643

Submitted on 10 Jan 2019

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.

Thèse de Doctorat

Ecole Doctorale de Droit de la Sorbonne

Ecole de Droit de la Sorbonne

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

LE SYSTÈME DE LA DETTE PUBLIQUE

Pour une approche organique d'un phénomène social

François Bonneville

Thèse de doctorat en droit public sous la direction du Professeur Michel Bouvier

soutenue le 7 décembre 2017

Membres du jury :

Philippe Auberger	Inspecteur des Finances honoraire, Ancien rapporteur général du Budget à l'Assemblée Nationale	Membre du jury
Ramu de Bellescize	Maitre de conférences HDR à l'Université de Rouen	Rapporteur
Michel Bouvier	Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Directeur de thèse
Marie-Christine Esclassan	Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Membre du jury
Rémi Pellet	Professeur à la Faculté de Droit Paris Descartes et à Sciences Po Paris, Université Sorbonne Paris Cité	Rapporteur

Avertissement

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

La thèse est un travail personnel, mais pas solitaire. De nombreuses personnes m'ont apporté leurs conseils, leurs encouragements et leur expertise. Je n'aurais pas pu réaliser cette thèse sans eux. Ils se reconnaîtront, qu'ils en soient tous remerciés.

Je remercie mon directeur de thèse, le Professeur Michel Bouvier. Son approche des sujets financiers par le social m'a permis de mieux comprendre les enjeux de questions qui, trop souvent, ne sont présentées que comme des problèmes techniques. Qu'il soit aussi remercié pour la liberté bienveillante qu'il m'a offerte pour traiter le sujet.

Je remercie les autres membres de mon jury : Philippe Auberger (Inspecteur des Finances honoraire et ancien rapporteur général du Budget à l'Assemblée Nationale), Ramu de Bellescize (Maître de conférences HDR à l'Université de Rouen), Marie-Christine Esclassan (Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et Rémi Pellet (Professeur à la Faculté de Droit Paris Descartes et à Sciences Po Paris, Université Sorbonne Paris Cité).

Mes cinq années de recherches ont été profondément marquées par les rencontres et les discussions que j'ai pu avoir avec les chercheurs des différents séminaires que j'ai fréquentés. Parmi eux, je tiens à remercier leurs directeurs.

Je remercie Katia Béguin, Pierre-Cyrille Hautcœur[1] et Otto Pfersmann[2], Directeurs d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) pour m'avoir ouvert leur porte. C'est au travers de l'EHESS que j'ai compris les enjeux et l'importance de la recherche pluridisciplinaire, mais surtout ce que signifiait « être chercheur en sciences sociales ».

Je remercie Jean-François Boudet, maître de conférences (HDR) en Droit public, Paris Sorbonne Cité CMH – Université Paris Descartes et Caroline Lequesne-

[1] Directeurs du séminaire « États et dettes souveraines (XIII^{e}-XXI^{e} siècle) » (2013 – 2015).

[2] Directeur des séminaires « Connaissance juridique et transformation du droit : les effets pratiques des doctrines » (2015 – 2017) ; « Normes et valeurs : primauté et différence » (2016 – 2017).

Roth, maître de conférences en Droit public, Université de Nice, pour avoir mis en place un formidable lieu de réflexions juridiques sur la dette publique[3].

Je remercie les directeurs de l'École d'été de l'Institut Michel Villey / Institut Villey Summer School (2016) qui m'ont permis de rencontrer les Professeurs Paul W. Kahn (Yale Law School), David Grewal (Yale Law School), Richard Brooks (Yale Law School, Columbia Law Schools) et Mike Wilkinson (London School of Economics). Nos discussions m'ont permis de mieux comprendre l'histoire des idées économiques.

Je salue la mémoire du Professeur Jean-Jacques Bienvenu, Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas[4]. C'est de son séminaire et de nos discussions que m'est venue l'idée de traiter de certains exemples étrangers.

Je remercie très chaleureusement Aurélie Dort, Caroline Lequesne-Roth, Cecilia Pailhassar et Carine Riou pour leurs aides précieuses.

Je tiens également à remercier les chercheurs ainsi que le personnel des institutions qui m'ont ouvert leurs portes à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, notamment l'École Doctorale de Droit de la Sorbonne (EDDS) et tout particulièrement sa directrice le Professeur Marie-Anne Cohendet ; à l'Université Paris II Panthéon-Assas ; à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) ; à l'Association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP), au Collège de France ainsi que le personnel de la Bibliothèque nationale de France (BNF) et celui des Archives nationales.

Enfin, je remercie mes proches pour leurs soutiens indéfectibles et leurs encouragements.

---

[3] Directeurs du séminaire : « Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette », séminaire de recherche pluridisciplinaire sous l'égide du CERSA (CNRS – PARIS II UMR 7106) et du GREDEG-CREDECO (Université de Nice CNRS UMR 7321) (2016 - 2017).

[4] Directeur du séminaire « Histoire comparée des institutions et politiques financières » (2011 – 2012).

Résumé

L'analogie laissant penser que la dette publique serait une forme particulière de dette privée tend non seulement à mettre de côté d'importants problèmes théoriques tels que celui des éléments constitutifs des définitions, mais conduit aussi à ignorer que dans le système actuel la dette publique ne paraît connaître ni débiteur, ni créancier, pas plus que de patrimoine servant de gage ou de régime juridique cohérent. Ce qui pourrait apparaître comme un manque semble au contraire signifier que la dette publique fonctionne selon une logique propre.

Cette thèse se propose de défendre une approche organique de la dette publique en mettant au cœur de la recherche ce que peut signifier la position de débiteur public, de créancier, de nation-débitrice et en mettant en lumière la concurrence entre les ordres juridiques, économiques et politiques au cœur du système. La dette publique emporte d'importantes conséquences en termes de distribution ou de redistribution des richesses de la Nation, le « choix de la dette » est donc éminemment politique.

Ce sujet témoigne également des évolutions de la place du droit dans nos sociétés en s'inscrivant doublement dans la perspective de globalisation des phénomènes sociaux et en voyant aussi l'État abandonner certains des éléments constitutifs de sa puissance face aux Marchés pour se positionner comme un régulateur du système financier.

Mots-clés : dette publique, nation-débitrice, créancier, normes, normativité économique, système, transfert de richesse.

Abstract

The analogy suggesting that public debt is a particular form of private debt not only tends to set aside important theoretical issues such as the constituent elements of definitions, but also leads to ignoring the fact that in the present system the public debt does not seem to have either a debtor or a creditor, any more than a patrimony as a security or a coherent legal system. What appears to be a lack seems, on the contrary, to mean that the public debt operates according to its own logic.

This thesis proposes to defend an organic approach to public debt by putting at the heart of research what the positions of public debtor and creditor can mean, and by highlighting the competition between the law, the economic rules and the political principles in the system. The public debt also carries important consequences in terms of distribution or redistribution of the nation's wealth, so the "choice of the debt" is eminently political.

This subject also testifies to the evolutions of the place of law in our societies, by being doubly in line with the perspective of the globalization of social phenomena, and seeing the State abandoning some of the elements of its power against the Markets, to position itself as a regulator of the financial system.

Keywords : public debt ; creditor ; standards ; economic normativity ; system ; transfer of wealth

Sommaire

PROLEGOMENES

PREMIERE PARTIE - LES MUTATIONS DU CONCEPT DE DETTE PUBLIQUE

TITRE I – SENS ET SIGNIFICATIONS DE LA NOTION DE DEBITEUR PUBLIC

Chapitre premier – Entre rupture et continuité, les liens personnels et patrimoniaux unissant les débiteurs et les créanciers de la dette publique

Chapitre second – La reconstruction du concept de dette publique : une intégration dans un système juridique, économique et politique supranational

TITRE II – LES CRÉANCIERS DE LA DETTE PUBLIQUE, SYMBOLE DE LA DIMENSION ORGANIQUE DU SYSTEME

Chapitre premier - Être créancier de la dette publique

Chapitre second - Les rapports financiers et politiques induits par la dette publique

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

DEUXIEME PARTIE - LES TRANSFORMATIONS DU SYSTEME DE LA DETTE PUBLIQUE

TITRE I – LE DROIT FACE À DE MULTIPLES NORMATIVITÉS

Chapitre premier - L'État, créateur des règles juridiques et régulateur du système de la dette publique

Chapitre second – Les normes gouvernant le système de la dette publique

TITRE II – UNE REMISE EN CAUSE DES PRINCIPES TRADITIONNELS DE GESTION DU DROIT PUBLIC

Chapitre premier – Gestion et conflits en matière de dette publique

Chapitre second - L'émergence de règles détachées des racines culturelles et politiques des États

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

CONCLUSION GENERALE

Prolégomènes

La dette publique est le sujet d'un nombre considérable de travaux en sciences économiques et plus largement dans l'ensemble du champ d'étude des sciences sociales, mais alors que les juristes se sont très tôt saisis de sujets financiers tels que les impôts ou les budgets, il est frappant d'observer que peu de recherches lui ont été consacrées. La principale raison qui paraît l'expliquer est que la dette publique n'est pas un objet juridiquement identifié au sens où elle n'emporte pas l'application d'un régime juridique clair et cohérent. Les règles juridiques qui existent semblent obscures, techniques et ne paraissent pas nécessiter une réflexion autonome ou de remise en cause du cadre conceptuel bâti par les autres sciences. Dans cette perspective, la recherche théorique est placée en amont et elle emporte comme conséquence qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux juridiques critiques cherchant à rompre avec le sens commun des études quantitatives. Une telle démarche semblerait même nuire à la bonne compréhension du concept. Les études juridiques appréhendent alors la dette publique de manière partielle, descriptive et l'envisagent comme un problème plutôt qu'un sujet méritant une analyse profonde. La difficulté est que ces raisonnements tendent à ignorer qu'une recherche juridique sur la dette publique devrait pourtant conduire à poser un certain nombre de questions sur le modèle social de l'État, sur les effets produits par l'emprunt, sur l'imposition du capital ou plus généralement sur les effets de distribution et de redistribution des richesses de la Nation provoqués par le phénomène d'endettement. Pour rejoindre Léon Say, c'est l'idée que « *tous les Français ont une part réelle de responsabilité dans l'administration des finances de l'État et dans la distribution, entre les citoyens, des charges publiques* »[5]. Malgré cela, rares sont les recherches juridiques affichant la volonté d'étudier la dette publique dans son sens profond. Cette difficulté est d'ailleurs soulignée par de nombreux auteurs qui, à l'image d'André Orléan, regrettent « *l'étroitesse des hypothèses institutionnelles* »[6]. Pourtant, ainsi que le relève Benjamin Lemoine, « *si un état du problème de la dette s'impose et dure c'est qu'il n'est pas une pure rhétorique ou « représentation du problème », mais bien un*

[5] Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, Paris, Berger-Levrault, 1889, 1562 p., Préface

[6] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, Points, coll. « Points Economie », 2015, 386 p., p. 11.

mode d'existence inscrit dans des dispositifs gouvernementaux (des techniques financières et des instruments de quantification) »[7]. Dans le même sens, Bruno Théret signale lui que *« la dette publique est moins un problème technique qu'une manière d'être de l'État* »[8].

[7] Benjamin LEMOINE, *Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique*, École nationale supérieure des mines, Paris, 2011, 426 p., p. 27.

[8] Bruno THERET, « Compte rendu d'A. Siné, L'Ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'État, Economica, Paris, 2006 », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 1, Mars 2008, pp. 102‑105.

I. Les différents emplois du concept de dette

De par son étymologie, le mot « dette » renvoie au terme latin *debita* qui signifie « devoir » ou « choses dues ». Le rapport de droit engendré trouve alors sa racine dans le terme même, l'association des mots *de* et *habere*, tenir (*habere*) quelque chose (biens ou droits) qui a été retiré à (*de*) quelqu'un[9]. À côté, il existe tout un vocable équivoque qui renvoie à la faute, la culpabilité, la rédemption, la liberté ou encore le pardon[10]. David Graeber souligne ici que « *le fait même que nous ne sachions pas ce qu'est la dette, la flexibilité de ce concept, est le fondement de son pouvoir* »[11].

Dans son sens moral, la dette peut correspondre à l'obligation contractée par une personne envers une autre pour un bienfait reçu ou un service rendu. Proche du devoir, la dette s'en distingue néanmoins en ce qu'elle implique une obligation de rendre. Elle est alors pensée comme une restitution, une contrepartie à un sacrifice consenti préalablement par une personne, le créancier, qui met sa confiance dans le débiteur en acceptant de recevoir une prestation différée. Dans ses travaux sur l'Inde védique Charles Malamoud relève que la dette peut aussi n'entretenir aucun rapport avec le terme de devoir. L'auteur souligne même l'absence de rapport étymologique entre le terme de « dette » et celui de « devoir » et remarque que dans ce contexte la dette renvoie à la situation originaire de l'homme mortel lié à ses ancêtres, à sa descendance et aux Dieux[12].

En Europe, d'ambitieuses études menées dans diverses branches des sciences humaines témoignent du sens particulier du concept de dette. Du travail de fondateur de Marcel Mauss en éthnographie[13] à l'actualité de David Graeber en anthropologie[14],

---

[9] Sophie GJIDARA, « Dette », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 368-374.

[10] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 624 p., 16.

[11] *Ibid.*, p. 11.

[12] Charles MALAMOUD, « Le paiement des actes rituels dans l'Inde védique », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 35-52 ; Charles MALAMOUD, « Anthropologie de la dettte », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 403-411.

[13] Marcel MAUSS, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *L'Année Sociologique*, Seconde série, 1924 1923.

[14] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, *op. cit.*

les résultats de ces recherches sont riches en enseignement sur la signification du rapport de dette dans la vie en collectivité[15].

Selon Marcel Mauss, le rapport de dette serait triplement une fiction, un formalisme et un mensonge social[16]. Les trois obligations qu'il étudie : « donner », « recevoir » et « rendre »[17] lui font souligner que la *« règle de droit s'enracine dans une croyance »*[18] que la règle doit être respectée. L'émergence d'un système de relations entre personnes et choses créerait « *une morale collective* »[19] qui relie les individus les uns aux autres par l'intermédiaire des choses. Marcel Mauss est d'ailleurs l'inventeur de l'expression « *phénomènes sociaux « totaux »* » qu'il utilise pour désigner les phénomènes qui *« expriment à la fois et d'un coup toutes sortes d'institutions religieuses, juridiques et morales »* [20] . Son analyse convient particulièrement à l'étude des dettes publiques car cette perception permet de souligner que le rapport de dette révèle une « *morale contractuelle* »[21] au sein d'une collectivité donnée, qu'elle participe, selon l'expression de Michel Bouvier, d'une *« solidarité organique universelle »*[22].

La signification de l'expression « dimension organique de la dette publique » est fondée sur l'approche d'Émile Durkheim qui dans sa thèse de 1893 « *De la division du travail social* »[23] souligne qu'un système organique est un système dans lequel les organes sont nécessaires les uns aux autres, sentent d'une façon générale leur solidarité et obéissent dans les rapports mutuels à une certaine réglementation.

---

[15] Pour un exemple d'analyse juridique voir Michel BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 13e éd., Issy-les-Moulineaux, Lgdj, 2016, p. 13., p. 132.

[16] Marcel MAUSS, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *op. cit.*, p. 33.

[17] *Ibid.*, p. 100.

[18] Frédéric KECK, « Mauss Marcel (1872-1950) », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 399-403., p. 401.

[19] *Ibid.*, p. 403.

[20] « – et celles-ci politiques et familiales en même temps économiques et celles-ci supposent des formes particulières de la production et de la consommation, ou plutôt de la prestation et de la distribution sans compter les phénomènes esthétiques auxquels aboutissent ces faits et les phénomènes », voir Marcel MAUSS, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *op. cit.*, p. 32.

[21] *Ibid.*, p. 33.

[22] Michel BOUVIER, « Anthropologie et finances publiques : réflexions sur la notion de sacrifice fiscal », *Revue Française de Finances Publiques*, no 17, 1987, pp. 183-203.

[23] Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, coll. « Thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris », 1893., p. 409.

Émile Durkheim utilise le mot « préderterminé » pour souligner que le respect de la dette correspond en fait au respect d'une croyance et l'application d'un ordre qui pose cette règle. Émile Durkheim souligne aussi ce même sens moral de l'obligation et les origines religieuses de la plupart des phénomènes sociaux quand il affirme que « *presque toutes les grandes institutions sociales sont nées de la religion* »[24]. Sa perception est intéressante pour qui veut étudier le système de la dette publique car elle est un point d'accès possible, parmi d'autres, pour comprendre la raison des normes qui commandent le système (par exemple les prescriptions contre l'usure qui sont à l'origine de la plupart des formes de contrat). Il soulignait d'ailleurs en 1912 que l'« *idée de valeur économique et celle de valeur religieuse ne doivent pas être sans rapports. Mais la question de savoir quelle est la nature de ces rapports n'a pas encore été étudiée* »[25].

Dans son ouvrage « *La dette du sens et les racines de l'État* »,[26] Marcel Gauchet propose la notion de « *dette du sens* » pour mettre en avant la dette « *que durant des millénaires les hommes ont cru devoir aux dieux, ce que les sociétés ont à peu près toujours cru devoir aux opérations des autres, aux décrets, au-delà ou aux volontés de l'invisible* »[27]. Marcel Gauchet cherche à « *comprendre pourquoi les hommes se sont universellement voulus débiteurs, pourquoi les sociétés ont aussi obstinément pensé que leurs raisons d'être dépendaient d'autres choses qu'elles* ». C'est selon lui comprendre pourquoi il y a eu d'autres états possibles à un moment du devenir humain-social[28].

Dans son essai « *La fabrique de l'homme endetté, essai sur la condition néolibérale* », Maurizio Lazzarato voit dans la dette publique le nouveau symbole de la lutte des classes[29]. L'homme endetté (comprendre la Nation) apparaît selon lui comme le successeur du « *couple « effort-récompense» de l'idéologie du travail* », ici

---

[24] Émile DURKHEIM, *Les formes élémentaires de la vie religieuse : le système totémique en Australie*, Paris, F. Alcan, 1912, 647 p., p. 598.
[25] *Ibid.*, p. 598.
[26] Marcel GAUCHET, « La dette du sens et les racines de l'Etat: politique de la religion primitive », *petite bibliothèque payot*, n° 77-2, 1977, coll. « Libre : politique, anthropologie, philosophie », pp. 5-43.
[27] *Ibid.*, p. 5.
[28] *Ibid.*, p. 5.
[29] Maurizio LAZZARATO, *La fabrique de l'homme endetté: essai sur la condition néolibérale*, Paris, Éd. Amsterdam, 2011, 124 p., p. 11. Pour l'auteur, « la succession de crises financières a fait violement émerger une figure subjective qui était déjà présente mais qui occupe désormais l'ensemble de l'espace public : la figure de l'homme endetté ». L'homme endetté « responsable de son propre sort » p. 12.

« *doublé par la morale de la promesse (d'honorer sa dette) et de la faute (de l'avoir contractée)* »[30].

Le « rapport de dette » questionne aussi les philosophes qui, à l'image de Friedrich Nietzsche dans « *La généalogie de la Morale »,* s'interrogent et remarquent que « *la conscience d'avoir une dette envers la divinité, l'histoire en fait foi, n'a point pris fin avec la forme d'organisation de la « communauté » basée sur les liens du sang* »[31]. Analysant le travail de Friedrich Nietzsche, Alexandre Viala rappelle d'ailleurs que pour l'auteur le choix du terme « *généalogie* » pour traiter de la dette la situe dans le cadre de cette posture philosophique qui aide à « *exhumer dans une perspective historique les préjugés et l'irrationnel qui sommeillent en amont de toutes les manifestations de prétention à la vérité exprimée par l'homme* »[32]. S'il fallait encore souligner l'importance du domaine des idées philosophiques sur le système de la dette publique, il serait possible de relever que le même Friedrich Nietzsche est cité à la première ligne de l'introduction du récent « *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gestion et la transparence de la dette publique* »[33].

Il importe de mettre en avant l'unité de sens qui entoure le concept de dette en droit et en morale. C'est une caractéristique notable, car il n'existe sans doute pas une théorie positiviste du droit qui ne consacre au moins un chapitre à la question de la nécessaire distinction qui doit être opérée entre le droit et la morale[34]. Justement, l'un des exemples les plus souvent utilisés par les auteurs est celui du rapport de dette

---

[30] *Ibid.*, p. 28.

[31] Friedrich NIETZSCHE, *La généalogie de la Morale*, traduit par Henri ALBERT, 3e éd., Paris, Société du Mercure de France, 1900, 286 p., p. 148.

[32] Alexandre VIALA, « Les lois naturelles comme représentations mentales », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 155-174.

[33] « Nietzsche, dans la Généalogie de la morale, décrivait le coup de génie du christianisme par l'effacement de la dette symbolique des hommes : « Dieu lui-même, Dieu parvenant seul à libérer l'homme de ce qui pour l'homme même est devenu irrémissible, le créancier s'offrant pour son débiteur, par « amour » (qui le croirait ?), par amour pour son débiteur ! », voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (commission des finances) déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, Paris, Assemblée nationale, coll. « Rapport d'information », 2016., p. 13.

[34] H. L. A. HART, *The Concept of Law*, 2e éd., Oxford; New York, Clarendon Press, 1997, 336 p; Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduit par Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, coll. « Collection Philosophie du droit », 1962, 496 p.

entre un débiteur et un créancier. Il semble que « *la norme qui oblige le débiteur à payer une certaine somme d'argent à son créancier* »[35] ait plus qu'un sens juridique, elle se retrouve dans la plupart des ordres normatifs. Selon le sociologue David Graeber, la dette serait *« l'alpha et l'oméga de la morale* »[36], il serait donc cohérent de retrouver cet exemple pour souligner que des normes d'ordres différents puissent avoir le même objet, c'est-à-dire signifier que le débiteur doit une certaine chose au créancier. Cette remarque ne soulève pas de difficulté conceptuelle, car ce qui distingue le droit et la morale ce n'est pas leur contenu du point de vue des valeurs, mais la manière dont la norme est produite[37]. Pour autant, les conséquences de l'existence d'une telle « norme transcendante » sont importantes, car c'est un des rares exemples de convergence d'une même règle. Au regard de l'idée d'Hans Kelsen selon laquelle « *les sanctions établies par un ordre social ont soit un caractère transcendant, soit un caractère socialement immanent* » [38], la sanction pour dette serait alors les deux en même temps. La dette publique imposerait une certaine conduite et celle-ci serait prescrite par la société dans son ensemble[39]. Tout fonctionne comme si la force du concept de dette s'imposait à l'esprit au-delà des espaces, comme s'il y avait une projection et une reproduction du sens du rapport de dette au-delà des différents ordres[40]. Ce sont peut-être ces éléments qui font écrire à Roland Drago que la dette, comme l'obligation, résulte d'abord d'un acte mystique, une croyance et une responsabilité[41].

---

[35] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 45.

[36] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, *op. cit.*, p. 10.

[37] « on ne peut pas non plus trouver une différence entre le droit et la morale dans ce que ces deux ordres sociaux ordonnent ou défendent respectivement ; on ne peut la trouver que dans la façon dont ils ordonnent ou défendent des actes humains » Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 85.

[38] *Ibid.*, p. 39.

[39] L'ordre social est défini par Hans Kelsen comme la situation dans laquelle « les individus sont obligés à une certaine conduite », c'est-à-dire un individu qui a « l'obligation d'adopter telle conduite, si cette conduite est prescrite par l'ordre social. Dire qu'une conduite est prescrite et dire qu'un individu est obligé à une conduite, qu'il a l'obligation de se conduire de cette ce façon, sont là des expressions synonymes. L'ordre juridique étant un ordre social, la conduite à laquelle un individu est juridiquement obligé est une conduite qui doit avoir lieu, de façon directe ou indirecte, envers un autre individu », voir *Ibid.*, p. 157 et 158.

[40] Henri POINCARÉ, *La science selon Henri Poincaré La science et l'hypothèse: La valeur et la science : Science et méthode*, Paris, Dunod, coll. « Idem », 2013, 518 p., p. 47.

[41] Roland DRAGO, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *Archives de philosophie du droit*, n° 44, 2000, pp. 43-49.

Dans une certaine mesure, ces observations permettent aussi de signaler la convergence qui existe entre les finalités intrinsèques du droit et ses finalités extrinsèques (établir la justice sociale, la liberté pour tous, la démocratie, etc.). Ici, la convergence des différents ordres normatifs autour de la norme « il faut payer sa dette » fait qu'il ne semble pas nécessaire de questionner la « moralité » du droit. Cette idée est très importante en théorie du droit, car de nombreux auteurs, par exemple Ronald Dworkin, positionnent leur argumentaire autour de la pensée qu'il est évident que « *tout droit est moral* » et que *« tout droit fonde une valeur morale* »[42]. Mais si le droit fonde une valeur par le fait qu'il est une norme, il doit s'imposer dans un ordre déterminé[43]. Ici, au contraire, la norme s'impose à tous, c'est pourquoi elle peut être qualifiée de transcendante. Il n'existe pas de conflit ou de lutte entre les différents ordres normatifs pour imposer sa règle. Chacun d'entre eux défend le même principe.

Un important courant de la littérature analyse le concept de dette en lien avec la « dette de vie », la dette que chacun porte, car il la reçoit, la donne et devra la rendre. Ces auteurs fournissent des clés d'interprétation essentielles sur le système de la dette publique, dette au cœur de l'État[44]. La dette publique serait une autre forme de dette, mais elle aurait la même essence. Cette approche est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans le sillage d'une histoire de la pensée scientifique qui, comme la pensée religieuse, s'appuie souvent « *sur l'image du corps ou sur le symbolisme corporel pour expliquer, mais aussi proposer et légitimer une organisation de la vie en société, autrement dit une conception, une représentation politique* »[45]. Le rattachement à l'image du corps a un sens particulier pour le sujet de la dette publique. Plus encore, il irrigue toute la pensée sur le sujet. L'image du corps permettrait de s'appuyer sur les représentations de la dette des hommes, celle qui est

---

[42] « Affirmer que « le système juridique est aussi porteur et producteur de valeurs signifie que le droit « est d'abord porteur de valeurs en ce qu'il recueille des valeurs venues d'autres systèmes, notamment religieux ou moraux (la faute) ou d'ordre plus ou moins spontanés dans la société (l'ordre familiale) (...) », Gérard FARJAT, *Pour un droit économique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les voies du droit », 2004, 209 p., p. 34.

[43] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 89.

[44] Il faut toutefois signaler que le sujet divise les auteurs. Dans un article, Bruno THERET fait le point sur les différentes objections, voir Bruno THERET, « Monnaie et dettes de vie », *op. cit.*

[45] Michel BOUVIER, « L'éternel retour du corps comme représentation du politique », *in Confluences : mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 21-33. Pour l'auteur la « métaphore organique se retrouve dans toutes les civilisations et à toutes les époques ».

tout autant symbolique que matérielle. Un même besoin d'identification et de rattachement toucherait l'ordre social et l'État. C'est là une idée ancienne et qui perdure, celle de la volonté des hommes de « *vaincre leur effroi face au secret du monde* »[46] et qui justifie durant une longue période les règles contre « le corps humain symbole de l'unité du corps social ». Sur cette question, Friedrich Nietzsche prend comme exemple la situation où le créancier peut « *torturer de toutes les manières le corps du débiteur, par exemple en couper telle partie (...) en proportion avec l'importance de la dette* »[47]. Charles-Albert Michalet explique « *la rigueur* » du Code civil sur la question par le manque de moyens de paiement chronique et rappelle que « *les geôles de Sainte-Pélagie, la prison pour dettes, ne chômaient pas* »[48]. Longtemps, la dette est le signe de l'impuissance[49] comme en témoigne « *l'infamie du bonnet vert* »[50]. La contrainte par corps peut alors apparaître comme une « *modélisation du standard de comportement qui influence depuis des siècles le discours sur la dette publique* »[51]. Ainsi que le souligne Pierre-Cyrille Hautcœur l'emprisonnement, pour dettes joue *« un rôle social, économique et politique majeur en Europe jusqu'au XIX^e siècle ».* En plus de conduire à des milliers d'emprisonnements, il *« participe au « contrôle social » comme à la régulation commerciale* »[52]. L'histoire de l'emprisonnement pour dettes est mouvementée. Aboli par Danton en 1793, l'emprisonnement pour dettes est restauré en 1797 (l'année de la « Banqueroute des deux tiers ») puis de nouveau aboli et encore rétabli en 1838[53]. Il fait l'objet de « *débats récurrents tant en matière civile que commerciale jusqu'à son*

---

[46] *Ibid.*

[47] Friedrich NIETZSCHE, *La généalogie de la Morale*, *op. cit.*, p. 99.

[48] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Bibliothèque scientifique internationale. Section Economie », 1968, 374 p., p. 29.

[49] Laurence FONTAINE, « Relations de crédit et surendettement en France : XVIIème-XVIIIème siècles », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 206-219.

[50] L'usage était que les débiteurs insolvables portent en public un bonnet vert, voir Marcel MARION, *Dictionnaire des institutions de la France aux XVIIeme et XVIIIeme siecles*, Paris, A et J. Picard, 1968, 564 p., p. 170.

[51] Sur cette question, voir notamment Thomas Manley LUCKETT, « The debate over imprisonment for debt in eighteenth-century France », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 163-172.

[52] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « La statistique et la lutte contre la contrainte par corps », *Histoire & mesure*, XXIII, n° 1, 18 Juillet 2008, pp. 167-189.

[53] Pour une perspective historique, voir Jean-Marie THIVEAUD, « L'ordre primordial de la dette : Petite histoire panoramique de la faillite, des origines à nos jours », *Revue d'économie financière*, vol. 25, n° 2, 1993, pp. 67-106.

abolition finale (d'ailleurs incomplète) en 1867 » [54]. Cette suppression prend place au sein d'un mouvement général en Europe (Portugal, en Hollande, en Belgique et en Italie depuis les années 1830). Pour Jean-Marie Thiveaud « *l'internationalisation des échanges politiques et économiques, dans ce dernier quart de siècle, réclame une vision plus vaste de ces vieilles problématiques dont chaque pays a, au cours de siècles, offert sa propre adaptation* » [55]. Sur cette question, Sophie Gjidara souligne que ce mouvement favorable au débiteur s'enrichit d'une nouvelle mesure, le moratoire, qui est un délai accordé par la loi pour l'acquittement des dettes dans les situations où les causes du non-remboursement sont indépendantes de la volonté du débiteur[56]. Toutefois, le lien entre la dette, la faute et le péché n'est jamais abandonné. Celui-ci se retrouve encore aujourd'hui dans les propos de Michel Camdessus, ancien directeur du Fonds monétaire international (FMI) et auteur du rapport « *Rompre avec la facilité de la dette publique »* [57] qui qualifie le financement monétaire de « *péché* »[58].

À côté, la dette publique est aussi pensée en opposition au corps de l'homme. Certains des critères permettant de l'appréhender, comme celui de la temporalité, marquent une rupture avec l'approche anthropomorphique du sujet. La dette publique serait une dette intemporelle portée par l'État qui se transfère d'une génération à la suivante (et sur ce point rejoint en partie l'image de la dette de vie). Cette approche semble une clé de lecture pertinente car « *la métaphore organique, par ses origines les plus lointaines, demeure peut-être porteuse d'un désir profond, celui de trouver ou de retrouver une sécurité existentielle, une certitude, une vérité absolue* »[59]. Pour autant, elle ne permet pas de comprendre ce que signifie une « dette de la Nation » et

---

[54] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « La statistique et la lutte contre la contrainte par corps », *op. cit.*

[55] Jean-Marie THIVEAUD, « L'ordre primordial de la dette », *op. cit.*

[56] Sophie GJIDARA, « Dette », *op. cit.*

[57] 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, coll. « La Documentation française », 2006.

[58] Entretien de Michel CAMDESSUS avec Benjamin LEMOINE : « Simplement, il y a eu de réelles difficultés pour notre pays à reconnaître qu'il fallait éviter tout financement direct ou indirect du Trésor. J'ai eu, moi même, à m'opposer à une vision qui consistait à dire : "Il faut créer un peu de monnaie. Pourquoi n'y aurait-il pas un certain droit du Trésor à son quota de création monétaire ? Nous reconnaissons qu'elle est dangereuse lorsqu'elle n'accompagne pas strictement la croissance de l'économie. Mais, ayons un petit contingent, une petite liberté de pécher." Je me suis constamment, personnellement, opposé à cela. Je trouve que c'était un non sens en termes économiques, mais il a fallu du temps pour que cette idée percole et que cette idée soit abhorrée » voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 133.

[59] Michel BOUVIER, « L'éternel retour du corps comme représentation du politique », *op. cit.*

pourquoi certains dénoncent « *le fardeau virtuel de la dette* » [60] . L'anthropomorphisme a donc des limites, elles sont soulignées par Michel Foucault qui rappelle d'ailleurs que l'État « *n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir (...) Bref, l'État n'a pas d'entrailles : non pas simplement en ceci qu'il n'aurait pas de sentiments, ni bons ni mauvais, mais il n'a pas d'entrailles en ce sens qu'il n'a pas d'intérieur. L'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalités multiples* »[61]. À suivre Foucault, la distinction entre les états de la dette publique - ses manières d'exister - et les États de la dette - comme mode d'existence de l'État – n'aurait donc pas de sens.

La question des racines de l'État trouve encore un écho dans le discours contemporain sur la dette publique à l'image de ce que l'ancien directeur de l'Agence France Trésor déclara à un parterre de spécialistes quand il signala que les difficultés rencontrées par la Grèce avaient pour cause « *des problèmes de solidité de son infrastructure étatique* »[62]. L'ancienne ministre des Finances Christine Lagarde et actuelle Directrice du FMI ne dit pas autre chose quand elle affirme que « *les raisons de la faillibilité de la Grèce se nichent dans la consistance même de l'État* »[63]. Ici, la dette publique est un test de solidité des États.

---

[60] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2008, 128 p., p. 50.

[61] Michel FOUCAULT, *Cours de Michel Foucault au Collège de France de janvier à avril 1979*, Collège de France, 1979.

[62] Conférence donnée par Philippe MILLS, ancien directeur de l'Agence France Trésor (AFT). Enregistrement fait par Benjamin LEMOINE pendant la conférence. Voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 19.

[63] *Ibid.*, p. 19.

II. Contre les évidences, les multiples définitions de la dette publique

Dans son sens strictement juridique, la dette est présentée comme un synonyme de l'obligation en ce qu'elle constitue un lien de droit en vertu duquel le débiteur est tenu de fournir une prestation déterminée à son créancier. Il est alors pensé qu'une dette « oblige » au sens où elle constitue un devoir juridiquement sanctionné. Mais, lorsque la dette est envisagée du côté de celui qui doit accomplir la prestation, elle ne désigne que l'aspect passif de l'obligation et s'oppose à la « créance » qui représente elle son aspect actif, c'est-à-dire le côté de celui qui réclame son accomplissement[64]. La dette désigne aussi l'objet de l'obligation, la prestation due, sous forme d'une action ou d'une abstention de la part du débiteur au profit du créancier. Elle peut encore s'entendre comme une obligation de payer une somme d'argent et désigne la somme due aux créanciers (une personne, une société, un État) que le débiteur est tenu de payer[65]. Toutefois, aucune de ces approches n'inclut le terme *public*. Le premier enjeu d'une analyse est alors de déterminer si le sens du mot *dette* est le même ou si au contraire il change de signification quand il est adossé à celui de *public*[66]. Sur ce type de difficulté, Ludwig Wittgenstein utilise l'exemple du mot « *Nothung* »[67] pour réfléchir et déterminer les « *parties constituantes* » de la définition permettant d'identifier l'objet (ici *dette* ou *public* ou les deux)[68]. Ce que l'auteur nomme « *la conception de la dénomination comme processus occulte* »[69] témoigne de la nécessité de souligner la « *relation étrange »* qui existe *« entre un mot et un objet* »[70]. L'enjeu d'une telle entreprise est de mettre en avant que « *les problèmes philosophiques*

---

[64] Pour une approche en ce sens, « on peut saisir un élément définitionnel en envisageant une dette comme une obligation juridique pour tel sujet de droit, nommé débiteur, de faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé « créancier ». Un tel rapport d'obligation comporte donc trois éléments : le sujet passif du droit, c'est-à-dire le débiteur, le sujet actif, autrement dit le créancier, et l'objet du droit, constitué par la prestation à exécuter », Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, Nations Unies, Commission du droit international, 1977., p. 53-54.

[65] Sophie GJIDARA, « Dette », *op. cit.*

[66] Ludwig WITTGENSTEIN, *Recherches philosophiques*, Paris, Gallimard, 2014, 384 p., p. 49 (39) .

[67] L'épée Nothung est constituée de différentes parties assemblées d'une certaine manière. La qualification d'épée Nothung correspond-elle toujours si l'un de ces éléments est constitué différemment ou bien brisé ? Le terme dette peut être compris de la même manière, il implique un certain nombre de conditions, mais son sens est-il transformé par l'ajout du terme « public » ?, voir *Ibid.*, p. 49 (39) .

[68] *Ibid.*, p. 52 (47) .

[69] *Ibid.*, p. 48 et 49 (38) .

[70] *Ibid.*, p. 48 et 49 (38) .

surgissent lorsque le langage est en roue libre », c'est-à-dire s'il est considéré que les non-sens ou les absences d'identification n'ont aucune importance[71]. À cela, il faut ajouter une autre difficulté, soulevée par John Stuart Mill qui est que « *toute définition contient un axiome* » [72], puisque, par construction, la définition implique l'existence de l'objet défini. Voilà pourquoi il faut relever que les définitions proposées de la dette publique se trouvent dans la situation dénoncée par Henri Poincaré des « *axiomes implicites* » [73], c'est-à-dire des situations où les auteurs affirment plus qu'ils ne définissent.

Le premier constat qui peut être fait est qu'il ne semble pas qu'il existe de définition de la dette publique capable de recouvrer l'ensemble des sens du concept. Cette difficulté n'est pas unique et s'inscrit plutôt dans l'histoire des définitions « *absentes ou imprécises* » qui frappe une grande partie des phénomènes financiers[74]. Poline Cazals relève à ce titre que l'absence de définition est une « *tradition en finances publiques* »[75] justifiée par les incertitudes qui règnent autour des concepts. Plus encore, il semble que l'emprise des approches quantitatives sur les sujets financiers conduit à ce qu'il ne paraisse pas toujours nécessaire de distinguer les notions de dette publique, de dette de la Nation, de dette de la république ou d'autres régimes tout comme il ne semble pas utile d'étudier l'idée d'une dette publique non-financière car il n'existe pas de mécanisme de mesure adéquat. Selon Mohammed Bedjaoui, la dette publique est « *une notion que les auteurs évitent généralement de définir parce qu'ils en jugent la définition comme allant de soi* »[76].

La première grande difficulté d'une étude sur la dette publique est donc celle-ci, chercher à comprendre ce qui signifie une *dette publique* et ce qui la distingue d'une dette privée ou des autres formes de dettes observées par les ethnologues, les anthropologues, les sociologues ou les religieux. La dette publique semble désigner

---

[71] *Ibid.*, p. 48 et 49 (38) .

[72] Cité par Henri POINCARÉ, *La science selon Henri Poincaré La science et l'hypothèse*, *op. cit.*, p. 37

[73] *Ibid.*, p. 37.

[74] Philippe DANJOU, « Normes comptables et création de valeur », *Revue d'économie financière*, n° 106, 6 Mars 2014, pp. 205-226.

[75] P. Cazals, le 25 janvier 2016 dans le cadre du Colloque « Les interactions entre comptabilité et droit publics » au Ministère des Finances à Paris.

[76] Pour l'auteur, « cela doit probablement tenir aussi au fait que la notion de « dette » nous met en présence d'un problème « à deux entrées », ou à deux faces, qui peut être perçu soit du point de vue de celui à qui profite l'obligation (il s'agit alors d'une « créance »), soit du point de vue de celui qui exécute l'obligation (il s'agit dans ce cas d'une « dette ») », Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*

une obligation engageant une autorité publique, par opposition à un organisme privé ou à un particulier. Mais, la dénomination de *dette publique* ne permet pas d'identifier l'autorité publique en question, de sorte qu'il peut s'agir aussi bien de l'État que d'une collectivité territoriale, d'une institution ou encore d'un établissement public distinct de l'État. La notion de dette publique n'est pas suffisante pour identifier la dette d'État, elle « *est trop large* »[77].

La dette publique, une « notion confuse »[78]

Selon Gérard Timsit, le recours si fréquent de la doctrine à un concept mal défini « *témoigne d'un besoin de théorisation* » surtout quand le domaine est *« encore peu défriché »*[79]. Le philosophe du droit Chaïm Perelman utilise lui l'expression de « *notion confuse* » pour décrire les notions qui ne sont pas réductibles à des grandeurs quantifiables, qui sont considérées comme vagues et étrangères à la connaissance claire et distincte[80]. Ces notions existent dans le paysage scientifique, et peuvent parfois avoir une grande importance, mais elles ne pourraient pas être étudiées à la manière de ce qu'imposerait le positivisme. Dans la pensée de Chaïm Perelman, la difficulté posée par la « *notion confuse* » est alors qu'elle semble en rupture avec l'idéal « *fonction de la science (...) de clarifier et définir les concepts de notre langue quotidienne* »[81]. Justement, la dette publique semble poser ces problèmes et les imprécisions qui règnent autour du concept empêchent de rendre compte de la réalité du sujet. En soutenant la perspective selon laquelle l'étude des concepts « *est l'expression de la « réalité profonde » d'une institution considérée et de sa « vérité »*[82], cette incertitude empêche de connaître un objet pourtant si souvent représenté.

---

[77] *Ibid.*, p. 58.

[78] Chaïm PERELMAN, *Éthique et droit*, 2e éd., Bruxelles, Édde l'Université de Bruxelles, coll. « UBlire Fondamentaux 19 », 2012, 824 p., p. 803.

[79] Gérard TIMSIT, « Système », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1462-1465.

[80] Chaïm PERELMAN, *Éthique et droit*, *op. cit.*, p. 803.

[81] Pierre BRUNET, « Alf Ross et la conception référentielle de la signification en droit », *Droit et Société*, no 50, 2002, pp. 19-28.

[82] Francis-Paul BENOIT, « Notions et concepts, Instruments de la connaissance juridique Les leçons de la philosophie du droit de Hegel », *in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 23-37.

Comme évoqué, la dette publique n'est pas un objet juridiquement identifié[83]. Le premier problème posé est alors celui d'un dogme des analyses positivistes du droit sur l'autonomie du discours juridique par rapport à tout autre discours[84] qui considère que « *la réalité n'est pas l'objet que doit décrire la science du Droit* »[85], c'est-à-dire que la science du droit a pour principale (seule ?) fonction de décrire un ordre normatif particulier : l'ordre juridique. En tant qu'ordre « *autosuffisant* »[86], il ne peut pas, par construction, être incomplet. Il peut être moralement insatisfaisant ou techniquement rudimentaire, mais il n'existerait pas de « vide juridique » à combler et l'expression n'aurait même aucun sens. Ainsi, soutenir que la dette publique est un concept juridique incomplet serait une considération hors de propos car elle aurait pour fond la recherche d'une certaine adéquation entre les réalités historiques, économiques, morales et un concept juridique. Cela conduirait à une confusion dans les discours que Hans Kelsen nomme le « *syncrétisme de méthodes* »[87]. Toutefois, cette affirmation peut aussi être soutenue par l'idée que l'étude du droit peut signifier l'étude d'un ordre normatif parmi d'autres et donc adapter la posture de l'étude du phénomène normatif dans son ensemble. Ce qui motive cette démarche est que la création d'un objet juridique doit conduire au développement d'un régime juridique et et comptable ayant pour but de permettre de saisir le sens d'une réalité complexe et, au moins au départ, de chercher à comprendre les différents éléments d'un problème. Au contraire, ici l'absence d'identification juridique pleine et entière du phénomène social « dette publique » conduit à une impasse.

---

[83] La dette des administrations publiques est subdivisée en plusieurs entités (APUL, ASSO…) qui obéissent toutes à des cadres juridiques très différents. Voir infra.

[84] Pierre BRUNET, « Alf Ross et la conception référentielle de la signification en droit », *op. cit.*

[85] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 108.

[86] « L'ordre juridique est conçu non pas simplement comme un assemblage de normes posées, mais comme un système qui s'organise lui-même » voir Otto PFERSMANN, « Hierarchie des normes », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 779-783.

[87] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 2.

Un paradoxe : l'absence d'analyse substantielle de la dette publique en droit

Au regard de l'intérêt que suscitent d'autres sujets financiers, seul un petit nombre de travaux juridiques ont été réalisés sur la dette publique. Pourtant, la dépendance de l'enseignement du Droit et de l'Économie dans les Facultés[88] oblige très tôt les professeurs de Droit tels que Joseph-Marie de Gérando, Louis Marie de La Haye Cormenin[89] ou Pellegrino Rossi[90] à se saisir des sujets financiers. Entre le décret impérial du 17 septembre 1864 et celui de 1896, la chaire d'économie politique est même confiée à des professeurs de droit (Anselme Batbie[91] puis Gustave Boissonade et Paul Cauwès [92]). De nombreux juristes « publicistes » consacrent des développements, parfois volumineux, sur les dettes publiques. Certains d'entre eux soulèvent des questions importantes comme Léon Duguit qui dans son « *Traité de droit constitutionnel* », traite de la dette publique sous l'angle du patrimoine de l'État et qui, rejetant l'idée de personnalité juridique de l'État, écarte les termes « dette d'État » ou « créance » tout comme il soutient que le contrat ne peut pas *forcer* l'État comme il le fait pour des particuliers[93]. Pour autant, dans l'ensemble, peu de juristes réalisent de grandes études et certains sont sceptiques quant à l'intérêt d'une telle

---

[88] L'histoire de l'enseignement de l'Économie en France joue un rôle important en matière de construction d'un discours sur la dette publique. « Certes, est créée en 1819 une chaire économie politique au sein de la faculté de droit de Paris mais cette chaire ne fut jamais pourvue. La discipline n'est enseignée d'abord qu'à l'extérieur de l'Université, notamment au sein de l'Ecole spéciale de commerce créée par Say en 1817 et qui deviendra l'actuelle Ecole supérieure de commerce de Paris, puis dans le système public mais dans trois chaires d'institutions extérieures à l'Université : au Conservatoire national des arts et métiers (1820), au Collège de France (1831) et à l'Ecole des ponts et chaussées (1846) », voir Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *Note établie à la demande du président du Conseil national du droit, sur l'enseignement actuel des finances publiques dans les facultés de droit.*, Décembre 2012.

[89] Louis Marie de La Haye CORMENIN, *Droit administratif*, 5e éd., Paris, G. Thorel, 1840., Droit administratif. Chapitre XVIII. Dette de l'Etat.

[90] Pellegrino Rossi est aussi professeur d'économie politique au Collège de France.

[91] Le décret impérial du 17 septembre 1864 a créé une chaire d'économie politique à la faculté de droit de Paris. Elle fut confiée au publiciste Anselme Bathie, jusqu'alors professeur suppléant de droit administratif. Membre de la Société d'économie politique, Anselme Bathie obtient d'ailleurs le soutien des libre-échangistes qui trouvent dans sa nomination motif à satisfaction (...) Batbie est un juriste, docteur en droit et professeur de droit, recruté au terme d'une agrégation ne comportant aucune épreuve ayant trait à l'économie. Ce cours sera ensuite assuré par Gustave Boissonade puis par Paul Cauwès. Voir Franck WASERMAN, Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle, op. cit., p. 131.

[92] Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *op. cit.*

[93] Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 3*, 2e éd., Paris, E. de Boccard, 1921, p. 376 et suivantes.

entreprise. Le même Léon Duguit souligne par exemple que « *la dette d'argent elle-même n'implique point une personnalité patrimoniale de l'État. Quand on dit que l'État est débiteur d'une certaine somme, cela veut dire tout simplement que les agents compétents sont obligés de délivrer un mandat de paiement à telle personne sur la caisse publique et que le comptable des deniers de l'État est obligé de payer au porteur du mandat la somme indiquée. Voilà les faits ; ils sont très simples, et je ne sais pourquoi on veut coûte que coûte les faire rentrer dans les cadres étroits et vermoulus de la vieille technique juridique* »[94].

Dans leur ensemble, les études juridiques sont techniques et portent sur des points précis, rares sont celles qui remettent en cause le cadre conceptuel libéral établi depuis le XIX[e] siècle. C'est une grande différence avec le traitement dont l'impôt peut par exemple faire l'objet, notamment étudié autour de la question de la justice fiscale ou du consentement, voire du budget et sa « nature politique ». Les auteurs semblent ne pas considérer comme fondamental qu'il soit indispensable de « *mettre en lumière la nature juridique et financière des dettes d'État en général et des diverses catégories de ces dettes en particulier »* dans une perspective plus générale *« d'évolution des formes juridiques et financière du crédit public* »[95].

Il faut toutefois distinguer le travail des juristes spécialisés sur les questions financières et le développement de ce qui est nommé « la science des Finances ». Au moment de la création de la matière, Émile Bouvier relève « *l'énormité* » de la dette de l'État[96] . Il consacre d'ailleurs l'essentiel de son argumentation au sujet des dettes publiques et fait le constat que si les juristes de l'époque remarquent les problèmes, ils manquent de personnalité dans leurs recherches. Ensuite, les travaux d'Edgard Allix, de Louis Trotabas ou de Pierre Lalumière sont importants, mais parmi les juristes spécialisés il faut principalement mettre en avant les apports de Gaston Jèze[97],

---

[94] Léon DUGUIT, *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*, Paris, E. de Boccard, 1926, 340 p., p. 84.

[95] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier. I. Dettes publiques*, Paris, Société anonyme du Recueil Sirey, coll. « Bibliothèque des oeuvres juridiques étrangères », 1927, 608 p., Préface IX.

[96] Emile BOUVIER, « La science et la législation financière dans les Facultés de Droit », *Extrait de la Revue Internationale de l'Enseignement*, 1906, coll. « Librairie générale de droit et de jurisprudence », p. 35., p. 7

[97] Notamment Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Paris, Marcel Giard, 1930, 432 p.

Alexander Sack[98], la thèse de François Colly[99] ou récemment celle de Caroline Lequesne-Roth[100]. Pour un travail en sociologie, il faut signaler la thèse de Benjamin Lemoine[101] dans laquelle il présente le fruit de ses enquêtes et offre une connaissance importante de la « *machine administrative* »[102] et des différents services administratifs qui la composent.

Comme d'autres sujets, celui de la dette publique souffre du cloisonnement des matières et des différentes acceptions. Chaque science revendique, de manière plus ou moins assumée, une forme d'hégémonie. La légitimité du juriste est mise à mal par la perception économique du sujet qui ne peut se détacher de l'histoire, étant elle-même la conséquence de pratiques guidées par le respect d'une certaine morale, de la religion ou du droit. Ce schéma conduit à ce que la dette publique soit alors essentiellement perçue au regard d'indices.

Sur la pertinence des indices permettant d'identifier les dettes publiques

Le flou qui entoure le concept de dette publique conduit à ce qu'elle ne soit perçue qu'au moyen de signes emportant plus ou moins la conviction des observateurs.

L'un des indices est de considérer qu'une dette *publique* est d'abord une dette collective et immortelle. Alain Boureau propose une analogie avec le monastère anglais d'Evesham au XII^e^ siècle qui s'appuie lui aussi sur l'usage « *volontaire, tactique et calculé de la dette collective* » fondé sur l'immortalité du couvent[103]. Pour l'auteur, cette dette « *gagée et assumée perpétuellement* » peut servir de point de comparaison s'il est considéré que le critère déterminant d'une dette publique est son caractère intemporel. Cette approche peut être rattachée à « *l'évolution vers la*

---

[98] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*

[99] François COLLY, *Les emprunts publics de l'Etat*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 1982, 682 p.

[100] Caroline LEQUESNE-ROTH, *L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens*, Thèse de doctorat en droit, Universite Libre de Bruxelles & Universite de Toulon, Bruxelles, 2015, 510 p.

[101] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*

[102] Charles DEBBASCH, *Science administrative: administration publique*, 5^e^ éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Science politique », 1989, 815 p., p. 7.

[103] Alain BOUREAU, « Le monastère médiéval, laboratoire de la dette publique ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 23‑35.

continuité »[104] des structures politiques et juridiques mises en avant dans les travaux d'Ernst Kantorowicz [105] et en effet, le fait qu'une dette soit liée à une institution immortelle et non aux hommes semble se retrouver en matière de dette publique. En fondant son analyse sur l'assise communautaire de la dette, l'auteur relève d'ailleurs une « *constitution corporative de l'Institution* » faisant du monastère une « *personne unique* ». Cette dette collective est en plus assise sur les biens liturgiques les plus précieux, tout comme la dette publique peut être gagée sur des ressources importantes (par exemple fiscales). Le critère de la temporalité (ou de l'engagement perpétuel) a d'ailleurs un écho dans l'histoire des idées à travers la théorie dite des « dettes de régime », tout comme il se retrouve en pratique au regard de certains emprunts effectivement fondés sur cette idée, comme la rente perpétuelle que l'État rembourse au moment qui lui convient sans que les créanciers puissent l'exiger.

Le caractère *public* de la dépense est aussi présent dans les réflexions. Une dette peut-elle devenir publique par destination ? Le critère de la destination de l'emprunt a un écho dans la doctrine et dans l'histoire[106], mais cette approche rencontre comme difficulté les conceptions qui incluent des créances non-financières ou par exemple celle des corps constitués, comme en témoignent les revenus issus des offices dont les dépenses ne sont pas toujours liées à un intérêt commun[107].

La dette publique est-elle une somme des contrats d'emprunts ? C'est l'hypothèse la plus défendue. Elle est par exemple mise en avant dans l'entrée « *Dette publique* » du « *Dictionnaire des finances* » de Léon Say ou chez Alfred Neymarck qui définit la dette publique comme « *l'ensemble des obligations que l'État a contractées envers ses créanciers* »[108]. Pour Gaston Jèze, la dette publique est « *la situation juridique*

---

[104] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1989, 638 p., p. 200.
[105] *Ibid.*
[106] Voir notamment Jean ANDREAU, « Existait-il une dette publique dans l'Antiquité romaine ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 101-114.
[107] Voir infra. Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 177-242. L'auteur souligne que de nombreuses charges n'avaient aucun intérêt public, voir la création d'offices sans objet.
[108] Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, *op. cit.*, p. 1418.

individuelle dans laquelle se trouve le patrimoine administratif de l'État : c'est l'obligation juridique du patrimoine administratif de verser, à un créancier donné, une certaine somme d'argent »[109]. L'auteur souligne encore que la dette publique serait une obligation de payer. Cette approche « *contractualiste* » se retrouve chez une grande majorité des juristes, d'Anselme Batbie pour qui « *les contrats, les quasi-contrats, les délits et les quasi-délits peuvent mettre des obligations à la charge de l'administration* »[110] à Maurice Hauriou qui la traite dans le cadre de son étude sur « *l'acte de gestion pécuniaire* »[111]. Pour ce dernier, « *il convient de distinguer les dettes administratives et les dettes publiques : les dettes administratives sont celles contractées par les administrations pour l'exécution des services ou du moins celles qui naissent à leur charge par l'exécution des services, les dettes publiques sont celles qui proviennent de l'emprunt ou des pensions. La différence consiste en ce que les dettes publiques intéressent à titre de placement, tandis que les dettes administratives intéressent seulement à titre de dettes* »[112]. Marc Raffinot souligne lui que « *parler de la dette d'un pays n'est pas suffisamment précis, car une dette est un contrat entre des sujets juridiques* » [113]. Pour le même auteur, « *une dette est une promesse de payer dans le futur des sommes suivant des modalités qui font l'objet d'un accord entre le créancier et le débiteur (...) Le remboursement du capital peut être repoussé sans grande difficulté, tant que les intérêts sont payés au taux du Marché. Si le débiteur paie correctement les intérêts, le créancier a en effet avantage à ce qu'il soit endetté le plus longtemps possible* » [114]. Dans le même sens, Rémi Pellet propose cinq critères permettant de qualifier une dette de « publique », la dette doit être distincte de celui (ou ceux) qui exerce(nt) le pouvoir politique ; les différents emprunts doivent être considérés comme une dette globale ; les dettes doivent être «consolidées », c'est-à-dire que des dettes à long terme, voire perpétuelles, sont substituées aux dettes à court terme; les dettes doivent porter intérêts et enfin il doit

---

[109] Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 197.

[110] Anselme BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 1861., Tome 7, Chapitre quarante-quatrième, Dettes de L'état – Déchéances, p. 374.

[111] Maurice HAURIOU, *La gestion administrative : étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Larose, 1899, 94 p., p. 22.

[112] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e éd., Paris, L. Larose, 1900, 896 p., p. 775.

[113] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 28.

[114] *Ibid.*, p. 24 et 25.

exister un marché de la dette, les titres pouvant être vendus ou transmis par héritage[115]. Pour Martin Collet, il est possible de proposer une « *définition juridique précise* »[116] de la dette publique, elle est « *la somme globale qu'un État doit, à un moment donné, à l'ensemble de ses créanciers (...). En pratique, elle est constituée, pour l'essentiel, de la valeur de l'ensemble des titres de dette émis par l'État et ses démembrements qu'il leur reste à rembourser* »[117]. Dans le même sens, Yves de Gaulle, conseiller référendaire à la Cour des comptes, définit la dette publique comme « *l'engagement de rembourser une somme d'argent prêtée, cela à un certain moment et selon un prix, l'un et l'autre convenu à l'avance* »[118]. Cette définition retient le critère financier de la dette, l'obligation de payer une somme d'argent selon les termes d'un contrat aux dépens des obligations politiques ou naturelles. L'auteur distingue les formes que la dette publique peut prendre : intérieure, extérieure, à court terme, dépôts des correspondants, endettement vis-à-vis des banques centrales ou en monnaie métallique.

La même approche se retrouve en économie, principalement chez les auteurs libéraux, elle connaît toutefois comme nuance un rejet des incertitudes et la défense de l'idée que les objets dont elle se propose de faire la théorie sont portés par une « *parfaite rigueur* »[119]. La dette publique est par exemple définie par James M. Buchanan comme « *une obligation légale contractée par un gouvernement qui s'engage à verser des montants correspondant aux intérêts et/ou à l'amortissement d'un capital, aux détenteurs de créanciers spécifiés, conformément à un échéancier précis* »[120]. En économie, la dette publique peut aussi être appréhendée en termes d'endettement (flux) ou d'encours (stock). À côté, elle serait « *par sa nature même, un instrument d'action des politiques économiques publiques dont le modus operandi*

---

[115] Rémi PELLET, *Droit financier public*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2014, 944 p., p. 108.

[116] Martin COLLET, *Les finances publiques : 2016-2017*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat Droit public », 2016, 530 p., p. 201.

[117] *Ibid.*, p. 201.

[118] Yves de GAULLE, « La dette de l'Etat : définitions critiques », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 125‑144.

[119] Henri POINCARÉ, *La science selon Henri Poincaré La science et l'hypothèse*, *op. cit.*, p. 7.

[120] Cité par Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 365‑392.

s'inscrit dans la trilogie fonctionnelle d'analyse de l'intervention de l'État de Richard A. Musgrave »[121]. Pour Pierre Llau « *l'objectif et les débats originels de la dette publique sont d'être, en tant qu'élément de bouclage de la contrainte budgétaire publique, un des moyens de financement des déficits et par la même des dépenses publiques excédentaires* »[122].

D'autres auteurs incluent les dimensions politiques et sociales de la dette publique. Cette acception se retrouve dans le « *Traité de la dette publique* » d'Emmanuel de Bray de 1895 pour qui, si la dette publique est « *l'ensemble des engagements financiers de l'État* », il faut « *considérer comme faisant partie de la Dette publique tout ce dont la Nation s'est reconnue débitrice, quelles que soient la forme et la durée de l'obligation souscrite par le pays, les conditions du remboursement ou de l'extinction de la dette, la nature du titre dont le créancier se trouve muni* »[123]. La dimension politique de la dette publique est aussi soulignée chez Bruno Théret qui la définit comme « *tout droit reconnu à une personne dans l'ordre politique constitue une dette publique à son égard* »[124]. Pour l'auteur, la dette publique est « *une forme juridique centrale de la légitimité de l'État* ».

---

[121] Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 413-438.

[122] *Ibid.*

[123] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, Paris, P. Dupont, 1895, 488 p., Avant-propos. Emmanuel de BRAY est déjà l'auteur de l'entrée du Dictionne des finances.

[124] Bruno THERET, « État, finances publiques et régulation », *in Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2002, pp. 189-197.

III. Les controverses sur une supposée histoire des dettes publiques

Entreprendre une analyse sur une très longue période impose de ne pas oublier de contextualiser et de considérer que les connaissances et les représentations doivent être limitées à leur environnement. La dette publique est pensée différemment selon les époques et les espaces. Les principaux écueils d'une approche trop générale sont les anachronismes et les mésinterprétations. Il est alors utile de distinguer deux types d'anachronismes. Le premier est un anachronisme des faits qui consiste à faire comme s'il existait dans le passé un fait qui n'est en réalité apparu que plus tard, c'est-à-dire chercher à reconnaître une dette publique là où il serait avéré qu'il n'en existait pas. Le second est un anachronisme des concepts qui consiste à employer des concepts nouveaux pour appréhender des réalités anciennes[125], c'est-à-dire ne pas respecter les exigences de la reconnaissance d'un contexte juridique (l'étude précise et circonscrite d'un régime juridique). Il convient donc de distinguer le concept de dette publique du métaconcept de dette publique[126]. Rejoignant l'idée qu'un concept n'a pas d'histoire, c'est bien le métaconcept de dette publique dont il est question quand il est fait référence au domaine des idées, au regard de l'histoire et qui correspond à une classe de concepts juridiques intemporels obtenus par abstraction et généralisation[127]. Sauf mention contraire c'est dans ce sens qu'est utilisée l'expression « dette publique » dans ce travail.

Ces précautions sont nécessaires car l'idée même d'une histoire des dettes publiques est un sujet ardemment débattu. La qualification de « dette publique » dépend des critères choisis pour expliquer ce qui doit être nommé ainsi. L'absence d'une définition suffisamment solide pour emporter l'adhésion de tous fait que les recherches offrent des réponses très différentes et parfois contradictoires[128]. À l'image des observations de Gaston Bachelard, en matière de dette publique comme sur d'autres sujets « *l'unité de la science, si souvent alléguée, ne correspond jamais à un*

---

[125] Michel TROPER, « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n° 6, 1992, pp. 1171-1183.

[126] Michel TROPER, « L'histoire du droit et la théorie générale du droit ». Disponible en ligne.

[127] Terminologie de Michel TROPER.

[128] Sur l'histoire des dettes publiques, il faut souligner travail de Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.*, p. 103 et s.

état stable et il est par conséquent bien dangereux de postuler une épistémologie unitaire »[129].

Il est affirmé par Earl J. Hamilton que les dettes publiques sont « *l'un des rares phénomènes économiques importants sans racine dans le monde antique* »[130]. Selon cette thèse, le crédit est « *inconnu des anciens* »[131] car dans les Cités grecques les dettes ont un caractère personnel[132]. L'affirmation d'Earl J. Hamilton est très souvent reprise, mais elle est aussi contestée par Jean Andreau pour qui les cités grecques empruntent déjà et que s'il n'existe pas de dette susceptible d'être qualifiée de *publique* dans un sens moderne, il est possible de trouver des emprunts des pouvoirs publics pensés comme « *une seule dette globale* »[133]. Le même Jean Andreau observe d'ailleurs certaines pratiques qui seraient aujourd'hui qualifiées de « *politique économique* » dans l'État romain entre la République et le Haut Empire[134]. Dans le même débat, Léopold Migeotte défend lui aussi qu'il existe une forme d'« *emprunt public* » dans les Cités grecques[135]. Pour l'auteur, c'est précisément au IV^e^ siècle avant J.-C. que l'emprunt public entre dans les usages, sans doute à cause de *« la monétarisation croissante de l'économie, du développement des échanges et de l'affairisme* »[136]. D'autres auteurs, comme A. Vührer ou encore Jacques Le Goff, considèrent que le phénomène des dettes publiques a pour racine le XIII^e^ siècle et plus

---

[129] Gaston BACHELARD, *Le nouvel esprit scientifique*, Édition numérique réalisée à partir du livre de Gaston BACHELARD (1934), *Le nouvel esprit scientifiqu*e. Paris, PUF, 10e édition, 1968, 181 p. Première édition, 1934. Collection: Nouvelle encyclopédie philosophique., 1934., p. 16.

[130] Earl J. HAMILTON, « Origin and Growth of the National Debt in Western Europe », *The American Economic Review*, vol. 37, n° 2, 1 Mai 1947, pp. 118‑130. « A national debt is one of the few important economic phenomena without roots in the Ancient World » (Traduction libre).

[131] « Dette », *in Grand dictionnaire universel du XIXe siècle : français, historique, géographique, mythologique, bibliographique*, Paris, Administration du grand Dictionnaire universel, 1866, pp. 626‑630.

[132] Jean-Yves GRENIER, « Introduction : Dettes d'Etat, Dette Publique », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 1‑19.

[133] Jean ANDREAU, « Existait-il une dette publique dans l'Antiquité romaine ? », *op. cit.*

[134] Jean ANDREAU, « L'État romain face au monde de la banque et du credit (fin de la République et Haut Empire) », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 3‑10.

[135] Léopold MIGEOTTE, « L'endettement des cités grecques dans l'Antiquité », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 115‑128.

[136] *Ibid.*

précisément le règne de Saint-Louis[137] alors que J.-M. Fachan note que le premier Roi à s'être lancé dans la voie de l'emprunt est Philippe le Bel[138]. Ces auteurs font référence à « *l'évolution vers la continuité* »[139] des structures politiques et juridiques mise en avant dans les travaux d'Ernst Kantorowicz [140]. Selon cette perspective, « *l'existence du crédit public implique deux conditions : d'abord que l'État ait une personnalité juridique fondant sa durée indéfinie, ensuite que l'emprunt prenne les formes appropriées à cette condition juridique et à la permanence de l'État. Tant que l'État est totalement identifié avec le roi, les formes de l'emprunt du souverain sont celles d'un emprunt individuel du même ordre que tout emprunt d'une personne particulière. Ce qui pose le problème de la dette personnelle s'éteignant à la mort du débiteur* »[141]. Pour d'autres encore, il faut remonter à Charles V au XIV[e] siècle pour trouver l'origine « *d'une dette présentant un caractère régulier* »[142].

S'il semble exister autant d'origines des dettes publiques que d'auteurs, c'est que chacun travaille sur des points précis. En France, il semble majoritairement considéré que les dettes publiques datent du règne de François 1[er] au XVI[e] siècle[143] et que l'Édit du 2 septembre 1522 serait la « *véritable origine du contrat de rente perpétuelle »,* qui oblige le débiteur au simple service des intérêts et le laisse *« libre de rembourser à son heure le capital emprunté* »[144]. Cette approche du sujet emporte l'adhésion d'un grand nombre d'auteurs (et non des moindres, comme Marcel Marion[145]) qui

---

[137] Philippe HAMON, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette « publique » ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 85‑97; A VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, Paris, Berger-Levrault & Cie., 1886, 501 p., 559 p.

[138] Michel LUTFALLA, « La « préhistoire » de la dette publique de François 1er à Waterloo », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 37‑73.

[139] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 200.

[140] *Ibid.*

[141] Alain GUERY, « La naissance financière de l'Etat moderne en france », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 53‑59.

[142] « Grand dictionnaire universel du XIXe siècle », *op. cit.*

[143] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*; Christian RIETSCH, Orléans, Laboratoire d'Economie d'Orléans (LEO), 2001.

[144] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*, p. 2

[145] Pour un exemple Marcel MARION, *Dictionnaire des institutions de la France aux XVIIeme et XVIIIeme siecles*, *op. cit.*, p. 201.

observent que le crédit des villes est un « *crédit sûr* »[146] à une époque où la Monarchie est incapable d'« *inspirer confiance aux prêteurs* »[147]. Toutefois, certains, comme Philippe Hamon, soulignent que les rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris n'ont rien de nouveau et que les rois se servent depuis toujours des villes comme de banques[148]. D'ailleurs, ces « rentes » ne différeraient en fait guère des emprunts forcés[149].

Indéniablement, la création des rentes sur l'Hôtel de Ville de 1522 puis le recours à la vénalité des charges publiques en 1523 (systématisées en 1604) sont un tournant important de l'histoire, car ces deux formes de dettes n'ont pas la même « *portée sociale* ». En effet, c'est à cette époque que les différentes dimensions politiques et sociales de la dette publique sont affirmées[150]. La dette publique est depuis comprise comme étant à la fois phénomène financier et politique. Katia Béguin souligne « *la dimension organique* »[151] du système quand elle relève l'articulation étroite qui existe entre les privilèges et les emprunts publics[152].

Par la suite, la Révolution est au cœur d'un changement de nature de la dette publique car elle offre un nouveau sens au concept de dette de la Nation. Au moment de la Révolution française, il est considéré que l'État périt « *par le désordre de ses finances* »[153], la dette publique est alors un sujet omniprésent dans les débats. Selon la formule de David D. Bien, bien qu'étant « *une activité quasi quotidienne sous l'Ancien Régime, emprunter n'était pas ce que les rois de France faisaient le*

---

[146] « Grand dictionnaire universel du XIXe siècle », *op. cit.*

[147] Michel MORINEAU, « De la logique des finances de l'État », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 63‑88.

[148] Philippe HAMON, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette « publique » ? », *op. cit.*

[149] Michel MORINEAU, « De la logique des finances de l'État », *op. cit.* Voir la page 75 pour une explication précise sur l'assimilation rente - emprunts forcés.

[150] Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*

[151] Katia BEGUIN, « Le droit fiscal d'Ancien Régime. Les dynamiques de la fiscalité, du privilège et de la dette », *Grief*, n° 1, 2014, pp. 173‑183.

[152] Un système organique est un système dans lequel les organes sont nécessaires les uns aux autres et sentent d'une façon générale leur solidarité. À cela, il faut ajouter que ces organes obéissent dans les rapports mutuels à une certaine réglementation. Voir Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, *op. cit.*, p. 409.

[153] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, 1822, 548 p., Tome 2, p. 252.

mieux »[154]. À cette époque, l'Assemblée constituante unifie le concept de dette publique en 1793 autour d'un Grand Livre de la dette publique afin que tous les créanciers de l'État soient placés « *sous la garde de l'honneur et de la loyauté française* ». Avec ce Grand-Livre, les créanciers sont assurés « *que, dans aucun cas, et sous aucun prétexte, il ne pourrait être fait aucune nouvelle retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique* »[155].

L'histoire des dettes publiques ne s'arrête pas là. Des auteurs remarquent d'importantes transformations lors de la Première Guerre mondiale qui à bien des égards représente un tournant de l'histoire. Selon Nicolas Delalande cette période marque un « *bouleversement de la hiérarchie des puissances financières à l'échelle globale* »[156]. À cette époque, la supériorité économique et financière de l'Europe s'effondre, les bolcheviks répudient la dette russe en 1917, la république de Weimar plonge l'Allemagne dans l'hyperinflation et la France, lourdement endettée, découvre l'inflation et fait face à des attaques spéculatives contre le franc[157]. Le volume de la dette publique est d'ailleurs multiplié par 6 entre 1913 et 1918 et sa forme change avec la création des émissions des Bons de la Défense nationale[158].

Pour d'autres encore, la crise des années 1970 est la rupture « *incontestable* »[159]. À ce titre, Benjamin Lemoine souligne que la racine de la dette publique moderne est à chercher dans cette période pour des raisons de volume, d'extension de son domaine ainsi que de sa dimension économique, la modernisation de ses instruments ou encore la réforme des statuts de la Banque de France par lesquels l'État français renonce à son pouvoir monétaire. Cette réforme inscrit « *dans le droit les transformations du fonctionnement de la trésorerie de l'État* » en interdisant « *le refinancement direct du*

---

[154] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 2, 1998, pp. 379‑404., p. 379.

[155] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 2, p. 252.

[156] Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 71e année, n° 1, 2 Juin 2016, pp. 127‑162., p. 131.

[157] *Ibid.*, p. 131.

[158] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 445‑472.

[159] Voir par exemple Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 3‑13.

Trésor auprès de la Banque centrale »[160]. Trop rapidement jugée comme moins solide, cette thèse est pourtant l'une des plus pertinentes car l'État français se retrouve dans une situation inédite. C'est en effet depuis cette époque que l'État n'a plus la possibilité de se financer par l'émission de nouvelle monnaie. Jean-Yves Haberer rejoint d'ailleurs cette position et voit dans cette réforme un changement de « *nature de la dette* ».[161]

Ces discussions mettent en avant l'étendue des difficultés que rencontrerait celui qui souhaiterait tirer des conclusions. À cela, il faut en plus ajouter que les critères de définition d'une dette publique ne prennent jamais en compte les spécificités des régimes juridiques et leurs incidences[162].

Dans leurs travaux, les juristes choisissent en général de considérer la dette publique soit par le prisme des emprunts publics, soit par celui des déficits. Le prisme des emprunts conduit à produire des recherches très techniques. Chaque emprunt a une origine différente et aujourd'hui encore il existe une très importante variété de titres considérés comme des dettes publiques. L'autre approche qui se retrouve dans les écrits est un lien entre l'histoire de la dette publique et l'histoire des déficits publics. L'histoire de la dette via le prisme des déficits publics – comprenant parfois de manière plus large l'étude de l'ensemble des soldes budgétaires – est plus une tendance des chercheurs en finances publiques[163]. Cette approche s'inscrit dans la lignée de celle déjà présente dans le *« Grand dictionnaire universel du XIX^e^ siècle »* : « *la dette publique provient d'un excédant de dépenses sur les recettes annuelles, excédant que les États fortement constitués doivent chercher à couvrir, soit par des emprunts, soit par une surtaxe d'impôts* »[164]. La « *thèse conventionnelle* »[165]

---

[160] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 104 et suivantes.

[161] Entretien entre Jean-Yves HABERER et Benjamin LEMOINE : « On a fermé cette porte pour l'obliger à vivre plus dangereusement, en empruntant au dehors. Alors est-ce que ça augmente la dette ? Non ! Ça a changé la nature de la dette. Au lieu d'avoir la planche à billets, la Banque de France, c'était de l'épargne publique, c'était au contraire très vertueux … » voir *Ibid.*, p. 109.

[162] Philippe HAMON prend comme exemple les Rentes sur l'Hôtel de ville en soulignant que ces rentes étaient juridiquement des rentes constituées ordinaires, voir Philippe HAMON, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette « publique » ? », *op. cit.*

[163] Pour un exemple, Robert HERTZOG, *La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, 604 p.

[164] « Grand dictionnaire universel du XIXe siècle », *op. cit.*

[165] Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, Paris, Centre d'Economie de la Sorbonne UMR 8174, coll. « Série rouge », 2006.

explique l'accroissement de la dette publique française par l'augmentation continue des dépenses publiques. Le déficit budgétaire est pensé comme le montant des dépenses financées par l'emprunt au cours d'un exercice. Il serait un indicateur de la bonne tenue des finances publiques, car le *« gonflement des déficits budgétaires constitue un « trait commun » à l'ensemble des pays industriels depuis le premier choc pétrolier »*[166]. À titre d'exemple, Martin Collet considère que la dette publique est d'abord une question d'équilibre[167], c'est-à-dire un rapport entre les recettes et les dépenses publiques. L'endettement serait logiquement la conséquence d'un déséquilibre budgétaire. Pour autant, le déficit peut signifier des choses très différentes et « *les méthodes officielles de comptabilisation* » peuvent « *n'avoir qu'une faible signification économique, voire même, dans certains cas, se révéler trompeur* »[168]. Le problème central d'une telle approche est que la focalisation sur la dépense peut s'avérer inadaptée au regard de la dynamique des recettes. En effet, un déficit budgétaire peut résulter non pas d'un surcroît de dépenses publiques, mais d'un défaut de recettes. Dans cette perspective, le déficit est opposé à l'excédent budgétaire, mais ce dernier trouve aussi un sens pour la dette publique car il est considéré comme devant être mis au service du remboursement de la dette publique[169]. Le choix de lier la dette publique et les déficits n'est pas clair, mais il est peut-être d'ordre juridique. En effet, si la dette publique est largement ignorée des textes, l'équilibre budgétaire est lui au cœur de textes d'importance depuis très longtemps et l'est toujours dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit que les lois de finances déterminent un « équilibre budgétaire et financier ». L'équilibre ainsi envisagé ne suppose pas d'atteindre une égalité

---

166 Guy GILBERT, « Dette publique et redistribution des revenus : l'équivalence impôt-emprunt », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 529-565.

167 Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 199.

168 Michel DIETSCH et Olivier GARNIER, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 439-479.

169 *7e principe : dans chaque année de paix l'excédent des recettes sur les dépenses doit être appliqué à l'acquittement de 1a dette nationale et le montant des sommes ainsi rèmboursées dépend de la durée de la continuation de la paix ainsi que du montant de l'excédent annuel des recettes.*
12e principe : L'excédent des recettes sur les dépenses est le seul fonds véritable, d'amortissement par lequel la Dette publique puisse être remboursée.
Notamment étudié par Jean VILLARET, *La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926)*, Thèse de doctorat en droit, A. Rousseau, Université de Paris. Faculté de droit et des sciences économiques, 1930., p. 14.

comptable du montant des ressources et des charges, mais exige que « *le déséquilibre éventuel soit compatible avec les intérêts économiques du pays* »[170]. Cet équilibre est apprécié par le Conseil constitutionnel qui l'érige en « *principe fondamental* »[171]. L'équilibre budgétaire sert alors de point d'entrée dans les discussions pour les juristes.

[170] Cons. const. 24 juill. 1991: n° 91-298 DC § 9.
[171] Cons. const. 24 déc. 1979: n° 79-110 DC.

IV. Les enjeux d'une comparaison entre les dettes publiques

Le sujet des comparaisons peut être abordé selon deux perspectives. La première, juridique, est celle qui correspond à ce qui est nommé au niveau académique « le droit comparé »[172]. La seconde, la plus répandue, se propose elle de confronter les dettes publiques d'un point de vue quantitatif.

Les comparaisons entre systèmes juridiques

S'il convient de rester très réservé sur l'apport des comparaisons entre les différents systèmes juridico-financiers, certains exemples étrangers permettent toutefois de révéler de nombreux traits communs sur le sens et la portée de ce qui est nommé « dette publique ».

Sur la question sémantique d'abord, Gaston Richard souligne que « *l'idée de délit nous suggère invinciblement l'idée de dette ou d'obligation, le plus clair et le plus intelligible des éléments de l'idée de droit. Cette association est si intime que dans un grand nombre de langues une même famille de mots désigne les deux idées* »[173]. L'exemple allemand est particulièrement révélateur car dans cette langue le mot « dette » se traduit par *schuld* terme qui évoque aussi bien « *la faute* » que « *l'obligation* »[174]. La langue allemande ne distingue pas non plus le coupable du débiteur (*schuldig*) ou le complice du débiteur solidaire (*mitschuldig*, *mitschuldner*).

---

[172] Le sens et la portée de cette matière sont des sujets controversés. Pour un exemple, « Le droit comparé existe. On le dit en tout cas. Certains y ont consacré leur vie, y ont attaché leur nom. Une oeuvre essentielle s'est construite, celle d'un André Tune, par exemple, ou d'un René David. Il serait, sans eux, impossible, impensable, de « faire », comme on dit, du droit comparé. La finesse, la pénétration des analyses d'André Tune, rendent inconcevable toute réflexion comparative qui, prenant pour l'un de ses matériaux le droit anglo-saxon n'aurait pas pour point de passage obligé ses ouvrages sur le droit des États-Unis d'Amérique. De même de la considérable production scientifique de René David sur les « grands systèmes de droit contemporains » ou les différentes « familles » juridiques qu'il a recensées. Et pourtant ... Et pourtant on éprouve un malaise à les lire. Si leurs ouvrages fourmillent d'analyses d'une incomparable précision sur les droits qu'ils étudient et les mécanismes juridiques qu'ils dissèquent à merveille, on est beaucoup plus incertain - et eux-mêmes le sont très visiblement - de la validité de leurs comparaisons et des réponses à apporter aux questions qu'ils se posent » Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les Voies du droit », 1986, 205 p, p. 2 ; Voir aussi Otto PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 53, n° 2, 2001, pp. 275-288.

[173] Gaston RICHARD, *Essai sur l'origine de l'idée de droit : thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris*, Paris, E. Thorin, 1892, 263 p., p. 128.

[174] Voir notamment Philippe MALAURIE, « Obligations », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1097-1101.

Au sens du travail de Frédéric Nietzsche, la langue allemande se sert du mot *schuld* à la fois comme signifiant la faute (culpabilité) et la dette (obligation)[175]. Nietzsche développe alors l'idée selon laquelle « *le concept moral essentiel de « faute » tire son origine de l'idée toute matérielle de « dette »* »[176]. Des traces des mêmes liens se retrouvent en grec ou en droit romain.

Concernant les comparaisons entre différents systèmes juridiques, la dette de l'État est envisagée, par exemple, dans la Constitution des États-Unis dès son origine dans plusieurs articles[177]. Cette Constitution établit un système assez proche des autres constitutions du XVIII[e] siècle en offrant les mêmes sûretés pour les créanciers et l'assurance que la dette publique est garantie. Les principales idées sont assez proches de celles discutées en France à la même époque et elles font aussi l'objet d'âpres débats. Les discussions s'inscrivent d'ailleurs dans le même cadre conceptuel, celui des économistes libéraux britanniques tels Adam Smith ou David Ricardo[178]. Jean Heffer relève ici qu'aux États-Unis, une dette publique nulle signifie une bonne gestion[179]. Globalement, il est possible d'observer une véritable convergence sur les questions de gestion, de liquidation ou d'amortissement. Comme ailleurs, les grandes guerres jouent un rôle important sur l'évolution de la dette publique (la Guerre de Sécession de 1861 à 1865 en particulier, car la dette publique ne reviendra jamais à son niveau initial)[180]. Toutefois, certains obstacles font que la comparaison des dettes publiques reste périlleuse. L'exemple le plus important est que la Constitution des États-Unis adoptée par la Convention le 17 septembre 1787 est toujours en vigueur, il faut donc envisager un régime juridique unique long de trois siècles. Cela conduit à écarter les questions théoriques importantes telles que celle de la continuité de la dette publique, de sa temporalité, des dettes de régime ou encore les « faillites » d'États. De plus, si l'État français envisage sa dette publique dans plusieurs Constitutions, ce sujet est progressivement abandonné et plus aucune mention n'en est faite depuis la loi constitutionnelle du 10 août 1926. Une autre limite aux comparaisons, la plus problématique, est celle de la faillite de villes américaines

---

[175] Friedrich NIETZSCHE, *La généalogie de la Morale*, *op. cit.*, p. 96.
[176] *Ibid.*, p. 96.
[177] Article I Section 8. Puis avec le XIV Amendement en 1868.
[178] Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *op. cit.*
[179] *Ibid.*
[180] Voir le graphique n°1 « La dette publique américaine, 1791-1916, en milliers de dollars », *Ibid.*, p. 371

dont Détroit est le symbole[181]. La situation de cette ville représente l'une des plus grandes faillites municipales depuis le début de la Grande Récession et les conséquences sociales dramatiques sont reprises dans le monde entier[182]. L'écho mondial de cet événement semble alors justifier une prise de la parole de juristes qui produisent des études « de circonstances » ou de « justification » (pour ne pas écrire « d'opportunité ») alors qu'une telle situation n'est pas envisagée en droit français. Ces analyses ne disent donc rien sur le système juridique français. Plus encore, à l'inverse du regard moral porté en France sur la faillite comme « faute », il s'agit d'une question juridique qui trouve une réponse très claire dans le système des États-Unis. Dans ce système, c'est d'abord un problème ancien et bien connu car la première loi sur la faillite municipale date de 1934. En droit américain, une ville a la possibilité de « déposer le bilan » si les lois de l'État le permettent[183] (cette possibilité n'est pas offerte au niveau de l'État fédéral). Le chapitre 9 du « *Bankruptcy Code* » prévoit la réorganisation des municipalités (qui comprend les villes, ainsi que des villages, comtés, districts, les services publics municipaux et les districts scolaires), mais à la différence de la tonalité du débat en France, le chapitre 9 n'est pas nécessairement perçu comme une punition. Il est au contraire *« philosophiquement conçu pour donner aux entités municipales un nouveau départ* »[184] et leur offrir « *une protection* »[185]. La perception de la faillite comme faute morale est bien moins présente aux États-Unis qu'en France ou en Allemagne et la perception négative du phénomène est en réalité plutôt portée par des arguments économiques (peur de contagion, effets d'aubaines, etc.)[186]. David Skeel observe que la faillite est avant tout là « *pour résoudre les problèmes politiques* »[187]. L'auteur relève même la tendance des villes à vouloir se déclarer en faillite et celle de l'État fédéral qui cherche à éviter cela. Pour les villes l'option de la faillite a du « poids » dans les négociations. Du

[181] Providence, San Diego ou Philadelphie peuvent aussi être citées.
[182] Yilin HOU et Fletcher MONTZINGO, « Les multiples facettes de la faillite de Détroit. Les leçons pour la gestion future », *Revue française de Finances Publiques*, n° 131, 1 Septembre 2015, p. 181 et s.
[183] « distressed municipalities can file for bankruptcy if their state permits this, as roughly half do », David A. Jr. SKEEL, « Is Bankruptcy the Answer for Troubled Cities and States? », *Faculty Scholarship (University of Pennsylvania)*, Paper 448, 1 Janvier 2013, pp. 1-28.
[184] Expression de James SPIOTTO « Vallejo Bankruptcy Filing Garners Attention in Municipal Finance Circles » http://www.muninetguide.com/articles/Vallejo-Bankruptcy-Filing-Garner-282.php
[185] James SPIOTTO.
[186] David A. Jr. SKEEL, « Is Bankruptcy the Answer for Troubled Cities and States? », *op. cit.*
[187] *Ibid.*

reste, l'insolvabilité est « un test du bilan » qui ne peut, en l'état du droit, être transposé en France. Si la presse ou les hommes politiques se font le relais de ce type d'idée, il n'en demeure pas moins que les collectivités n'ont pas de bilan et ne font pas faillite. La crainte est alors un non-sens.

L'approche quantitative

L'approche de la dette publique du point de vue strictement juridique, c'est-à-dire dans son régime en tant qu'objet indépendamment de ses déterminations, tend vers une impasse car le droit posé est technique et semble dire peu de choses sur les réalités sociales qu'il touche[188]. Ce « *positivisme juridique de plus en plus techniciste* »[189] conduit même les juristes à un certain mutisme et la dette publique devient une somme, une quantité, un nombre encadré par des dispositions qui ont peu de sens autrement que pour les spécialistes. Considérant que les juristes *« acceptent et affirment (ou mettent en doute et refusent) des propositions sur ce que « dit le droit » de leur nation ou de leur État* »[190] ou de leur dette, si les normes juridiques disent trop peu de choses, elles enferment alors le juriste dans le silence. L'essentiel des recherches reprend alors de façon non critique l'approche traditionnelle du sujet et laisse les analyses quantitatives dominer les analyses qualitatives. La principale raison du succès des approches quantitatives est que le chiffre semble idéologiquement neutre, c'est-à-dire qu'il serait capable de présenter des données factuelles de manière objective, sans couleur ou influence. Une perspective générale et sur une longue période fait même facilement constater que l'approche quantitative est le langage commun des questions financières. Cette méthode amène à penser que les interrogations relatives à la dette publique auraient une réponse chiffrable. Pourtant, limiter l'étude de la dette publique à des chiffres pose de nombreux problèmes qui sont comme ceux de la production des données, du cadre idéologique qui les fonde ou encore que l'analyse par les « quantités » ne dit rien sur les « qualités ». En effet, si la dette publique est ramenée à celle de son « poids », celui-ci polarise autour d'un indicateur statistique unique, agglomère des données « *extraordinairement diverses et*

[188] Sur l'éclatement du régime juridique, voir infra.
[189] Michel BOUVIER, « L'éternel retour du corps comme représentation du politique », *op. cit.*
[190] Ronald DWORKIN, « La théorie du droit comme interprétation », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (1ère partie)/Sociologie du droit, n° 1, 1985, pp. 99-114.

hétérogènes et ramène l'histoire à une courbe statistique »[191]. Au contraire, il convient d'insister sur le fait que les mesures sont difficiles *« quand les fluides sont remplacés par des populations d'êtres humains, avec leur culture et leur imprédictibilité* »[192]. Il ne s'agit pas de nier l'apport des comptes et des mesures, mais de souligner qu'ils ne sont qu'un outil approximatif (quand ils ne sont pas erronés[193]) masquant plus qu'ils représentent la nature de leur objet.

L'approche d'un sujet par les chiffres paraît d'ailleurs être critiquable pour un autre motif. Une analyse statistique menée par Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff en 2010 met en avant une corrélation entre un certain seuil de dette étatique (au-delà de 90% du produit intérieur brut) et une perte de compétitivité de l'économie nationale. La puissance de l'écho de l'étude dans le monde politique est saisissante et elle devient l'un des arguments justifiant les politiques dites de « rigueurs budgétaires ». Il s'agissait, au moyen de mesures empiriques, de déterminer le seuil de dette à partir duquel la dette publique aurait un impact négatif sur la croissance, mais une erreur de programmation est découverte dans le tableur[194]. Le retentissement de cette nouvelle est considérable et fait l'objet de nombreux articles. Mais l' « Affaire Reihnart et Rogoff » met surtout en avant qu'au-delà des problèmes techniques et méthodologiques (comme l'exclusion arbitraire de certaines variables) une telle observation de la dette publique est problématique. Cédric Vilani le résume lorsqu'il écrit que *« cette mésaventure des deux économistes de Harvard rappelle les difficultés considérables auxquelles se heurte la mathématisation de la macroéconomie : impossibilité de vérifications expérimentales contrôlées ; partialité liée à l'impact politique et social des théories ; variabilité importante des comportements économiques d'un pays à l'autre due aux différences culturelles ou sociales* » [195]. Comme le souligne le mathématicien, contrairement à la

---

[191] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France: de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Histoire », 1990, 369 p., p. 11.

[192] Cédric VILLANI, « Insaisissables molécules pensantes », *Le Monde*, avril 2013.

[193] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 47. La nature politique des chiffres est comprise par les gouvernants depuis longtemps. Sous l'Ancien Régime, comme sous les régimes qui lui ont succédé, les chiffres ont été manipulés. Voir infra.

[194] Carine BOUTHEVILLAIN, « Nouveaux défis pour la dette publique dans les pays avancés », *Revue économique*, vol. 62, n° 6, 2011, pp. 965-969.

[195] Cédric VILLANI, « Insaisissables molécules pensantes », *op. cit.* Pour l'auteur, « Au-delà de ces difficultés, on ne peut qu'être frappé par le caractère simpliste de l'étude de Reinhart-Rogoff, qui ne

microéconomie, *« la macroéconomie est peut-être intrinsèquement inadaptée à la recherche de lois mathématiques »*[196].

La critique peut aussi être reportée sur l'utilisation même des statistiques. À côté de la méfiance qui touche l'utilisation des chiffres, la statistique en elle-même est-elle un outil pertinent ? Que signifie le ratio « 90% de dette publique / PIB » ? Le produit intérieur brut est l'indicateur le plus utilisé pour décrire la montée en puissance de la dette publique, il s'agit d'un « *thermomètre de la situation économique* »[197], de « *l'agrégat fondamental* »[198] qui permet d'apprécier les résultats de l'activité économique nationale et la valeur des biens et services produits. Mais, qu'il soit conventionnel[199] n'empêche pas que sa détermination soit « *difficile* »[200]. D'ailleurs, des recherches démontrent que des pays ayant un ratio dette publique / PIB faible peuvent rencontrer des difficultés (lors de la crise de 1982, le Mexique avait un ratio de dette sur son PIB de 47%, et lors de la crise de 2001 l'Argentine avait un ratio de dette sur PIB d'environ 50%) alors que d'autres États ayant un ratio dette publique / PIB élevé peuvent le supporter (par exemple le Japon et son ratio de 248% / PIB)[201]. Les recherches sur les probabilités de corrélation qui existent entre certains ratios et les défauts de paiement enregistrés dans le passé montreraient qu'empiriquement une crise d'endettement a tous les risques de se produire dans un pays émergent si le ratio dette/exportation dépasse 200% et/ou que le ratio dette / PIB dépasse 50%, mais l'approche par ces ratios ne permet qu'un diagnostic rapide. D'ailleurs, Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff et Miguel A. Savastano relèvent eux-mêmes que cette méthode est « *discutable parce qu'elle est fondée sur l'analyse du passé et que*

---

repose sur aucun modèle et limite son ambition à la recherche d'une corrélation, sans essayer de l'interpréter comme un lien de cause ou conséquence ». Pour un exemple de reprise, voir Drut Bastien, « Répression financière : une tentation pour « liquider » la dette publique ? », Revue française d'économie 3/2012 (Volume XXVII) , p. 127-143

196 *Ibid.*

197 Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 112.

198 Edith ARCHAMBAULT, *Comptabilité nationale*, 6e éd., Paris, Economica, 2003, 257 p., p. 128.

199 Il faut relever que les auteurs révèlent de grandes disparités dans le calcul du PIB, allant, selon les mesures, jusqu'à 25% sur le XIXe siècle.

200 Pour une réflexion juridique sur le sujet, voir Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 112 et suivante.

201 Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 15.

l'avenir devrait précisément marquer une rupture, du moins dans des pays susceptibles de connaître un processus de changement structurel »[202].

À cela, il faut ajouter le scepticisme de la science mathématique quant à l'utilisation des statistiques et au calcul de probabilité. Henri Poincaré affirme à ce titre que « *le nom seul de calcul des probabilités est un paradoxe : la probabilité, opposée à la certitude, c'est ce qu'on ne sait pas, et comment peut-on calculer ce que l'on ne connaît pas ?* »[203].

Au travers d'un commentaire critique de l'ouvrage de Reinhart et Rogoff, « *This Time is Different : Eight Centuries of Financial Folly* » Antoine Parent montre que les questions traitées aujourd'hui « *diffèrent peu de celles qui se sont posées à la fin du XIX^e^ siècle* ». Il signale qu'à la suite à la crise de la banque britannique Barings en 1890, le Crédit lyonnais avait développé sa propre évaluation des risques d'insolvabilité souveraine. Toujours selon le même auteur, la question des risques liés à une dette publique excessive et des seuils d'alerte au-delà desquels les situations budgétaires nationales étaient considérées comme critiques n'est donc pas neuve. Toutefois, le « *contexte de chaque époque influence largement les réponses apportées à la crise* »[204].

La critique contre les approches quantitatives est aussi qu'elles tendent à écarter des variables décisives et parmi elles la puissance du système fiscal, l'espérance de vie, la dynamique d'endettement ou encore le taux de chômage[205]. Dans la littérature économique, le rapport entre dette et PIB devrait en plus être relativisé par la position de débiteur ou de créancier. En effet, si le problème relevé est celui de la dette extérieure, il faudrait alors utiliser un ratio tel que la dette extérieure rapportée aux exportations de biens et services[206].

Après une longue période durant laquelle les approches quantitatives ont dominé sans partage, la question de savoir si le calcul de la dette publique « *a du sens* » est posée[207]. Il faut même signaler le nouveau regard porté sur la dette publique par le

---

[202] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 41.
[203] Henri POINCARÉ, *La science selon Henri Poincaré. La science et l'hypothèse*, *op. cit.*, p. 131.
[204] Carine BOUTHEVILLAIN, « Nouveaux défis pour la dette publique dans les pays avancés », *op. cit.*
[205] Carmen M. REINHART, Kenneth S. ROGOFF et Miguel A. SAVASTANO, *Debt Intolerance*, National Bureau of Economic Research, 2003.
[206] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 40.
[207] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 35.

récent « *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique* » qui interroge les manières de calculer la dette (sont-elles fiables, mais surtout sont-elles pertinentes ?). Dans le même sens d'une nouvelle approche, ce rapport prend le parti de critiquer les comparaisons entre les flux et les stocks[208], les analyses en référence au PIB ou encore l'approche de dette en valeur absolue et ses différents impacts[209].

[208] Sur la question de la comparaison entre un stock pluriannuel (la dette publique) à un flux annuel (le PIB), le rapport propose de comparer l'échéance moyenne de la dette publique (environ sept ans) à l'accumulation de PIB durant cette durée moyenne. Dans ce cas, c'est à l'accumulation de PIB pendant sept années, soit une valeur de près de 14 000 milliards d'euros, qu'il convient de comparer le stock de 2 100 milliards d'euros de dette publique, voir *Ibid.*, p. 35.
[209] *Ibid.*, p. 35.

V. Les « mondes normatifs » du système de la dette publique

Les différentes appréhensions du concept « droit » obligent tout d'abord à le définir tel qu'il est entendu dans cette étude[210]. Cette première étape permet ensuite d'envisager ce qui peut être nommé « système » de la dette publique puis à présenter l'un des enjeux de cette thèse, l'étude du rapport entre les différentes normativités juridiques, politiques et économiques.

L'étude du droit comme analyse du phénomène normatif

Les considérations sur le statut ontologique du droit invitent les auteurs à se situer par rapport à leur conception du droit, c'est-à-dire à le présenter en tant qu'objet indépendamment de ses déterminations[211]. Cette question est rarement soulevée, mais elle demande à l'être avant tout examen d'une thèse en droit sur la dette publique car ce qui peut être nommé « droit » peut avoir des sens très différents selon les écoles et les auteurs[212]. En effet, le droit peut tour à tour se concevoir en tant qu'étude d'un (ou des) ordres normatifs, en tant que technique de régulation politique, en tant que champ particulier de l'activité sociale ou autre[213]. Il devrait alors relever du poncif de souligner avant tout développement que les études portant sur la dette publique souffrent du même mal que celles portant sur le droit d'une manière plus générale, c'est-à-dire celui de la construction préalable du concept « droit »[214]. Pourtant,

---

[210] Pour une justification de l'idée selon laquelle étudier un concept suppose une représentation du concept, Henri POINCARÉ, *La science selon Henri Poincaré La science et l'hypothèse*, *op. cit.*, p. 48.

[211] Ainsi que l'avance Otto Pfersmann « toute théorie du droit doit d'abord développer une conception des objets dont elle est susceptible de traiter, elle doit présenter une ontologie du droit », Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *in Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Traité Dalloz », pp. 484-528., p. 487.

[212] Pour un exemple de réflexion sur cette problématique, voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, p. 1 et 2. L'auteur choisit un exemple intéressant : « To this unending theoretical debate in books we find a strange contrast in the ability of most men to cite, with ease and confidence, examples of law if they are asked to do so. Few Englishmen are unaware that there is a law forbidding murder, or requiring the payment of incarne tax, or specifying what must be clone to make a valid will. Virtually everyone except the child or foreigner coming across the English ward 'law' for the first time could easily multiply such examples, and most people could do more ». Voir aussi p. 16.

[213] Pierre NOREAU, « La norme, le commandement et la loi : le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », *Politique et Sociétés*, vol. 19, n° 2-3, 2000, p. 153-177.

[214] Le droit est généralement envisagé comme correspondant aux seules normes juridiques et son étude impose de se détacher d'autres formes de normativités telles que la morale. La question de la définition du droit est centrale. Toutes les théories sont bâties sur une certaine ontologie du droit et la définition

l'absence de référence ontologique est pour Paul Amselek un « *fléau majeur* »[215] et pour Otto Pfersmann *« le point faible* »[216] des théories qui ne prennent pas le soin de se situer. Les travaux sur la dette publique ne font pas exception et peinent comme beaucoup d'autres recherches sur le droit face à cette difficulté. Les auteurs développent de fait tous plus ou moins explicitement une certaine ontologie du droit, mais celle-ci n'est que trop rarement mise en avant pour permettre une véritable catégorisation quant à leur construction. Pourquoi en est-il ainsi ? La raison n'est pas claire. Il semble, comme l'observe Gregory Bateson, qu'il « *soit embarrassant d'avoir à se référer sans cesse d'une part à l'ontologie, de l'autre à l'épistémologie* »[217], c'est-à-dire que ce type de construction renverrait à une certaine structuration de l'esprit qui pourrait sembler ne pas répondre aux ambitions des auteurs ou leur apparaître trop contraignante. Il est aussi possible que ce manque ait pour cause l'absence d'étude strictement qualitative sur le sujet et donc soit une conséquence directe de l'emprise de chiffres[218].

Dans cette thèse, le droit est envisagé comme la science ayant pour première ambition « la connaissance juridique », c'est-à-dire l'étude des normes qui ont le caractère de normes juridiques. Le droit est alors « *un ordre ou règlement normatif de l'action humaine, c'est-à-dire un système de normes qui règlent la conduite d'êtres humains* »[219]. Cet ordre juridique est défini par Hans Kelsen comme « *un système de normes générales et de normes individuelles qui sont unies les unes aux autres par le fait que la création de chacune des normes qui appartient à ce système est réglée par une autre norme du système, et, en dernière analyse, par sa norme fondamentale* » [220].

---

adoptée change tout. Le droit se conçoit différemment selon qu'on l'étudie « en tant qu'ordre normatif, en tant que technique de régulation politique ou en tant que champ particulier de l'activité sociale ». Voir Pierre NOREAU, « La norme, le commandement et la loi : le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », *op. cit.*; ainsi que le souligne Michel Troper « il n'existe d'accord ni sur une définition du droit, ni sur une définition de la philosophie du droit, ni sur le point de savoir si elle est une branche de la philosophie ou une partie de la science juridique, ni sur une liste des questions dont elle devrait s'occuper, ni sur ses fonctions, ni sur l'expression même de « philosophie du droit » », Michel TROPER, *La philosophie du droit*, *op. cit.*, p. 9.

[215] Paul AMSELEK, « Ontologie du droit et logique déontique », *La querelle des normes : [en hommage à Georg Henrik von Wright] / sous la direction de Jean-Luc Petit, Centre d' analyses de savoirs contemporains*, 1995.

[216] Otto PFERSMANN, « Après Michel Villey, la philosophie du droit aujourd'hui », *Cités*, n° 58, n° 2, 7 Avril 2014, pp. 61-73.

[217] Gregory BATESON, *Vers une écologie d'esprit, Tome 1*, Paris, Seuil, 1995, 299 p., p. 270.

[218] Cette question est traitée dans le cœur de la thèse, voir infra.

[219] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 6.

[220] *Ibid.*, p. 314.

Cette conceptualisation s'oppose à d'autres théories[221], mais est rejointe au principal motif qu'elle présente le droit comme un ordre idéal au sens de modèle absolu, « *autosuffisant* »[222] et qui ne renferme donc aucune contradiction. Cette approche peut se comprendre ainsi : « *dans la proposition juridique, il n'est pas dit, comme dans la loi naturelle, que si A est, B est ; il y est dit que, si A est, B doit être (soll sein) ; et ceci n'implique nullement que B sera réellement chaque fois que A sera* »[223]. Cette approche a la qualité de présenter le droit comme un état et non une action, c'est une perception sans vide dans laquelle des règles couvrent toujours une situation.

En plus d'être un phénomène normatif, le droit est aussi un phénomène social[224]. L'autorité juridique prescrit des conduites humaines[225]qui concernent une collectivité, c'est-à-dire une pluralité d'individus. Il faut entendre par « *collectivité d'individus* », ce qui est commun à ces individus et c'est en fin de compte « *uniquement l'ordre qui règle leur conduite* »[226]. Mais la normativité juridique est-elle la seule à concerner l'individu et la collectivité ? Il est considéré dans la pensée de Hans Kelsen ou de ses héritiers que le droit présente un certain nombre d'originalités par rapport aux autres ordres normatifs. Parmi elles, que « *le droit — et c'est une originalité extrêmement importante qu'il présente — règle lui-même sa propre création et sa propre application* »[227]. Ensuite, en tant qu'ordre de contrainte, le droit se distinguerait d'autres ordres sociaux par son usage de la contrainte, c'est-à-dire que la règle juridique doit s'appliquer même contre le gré de l'individu voire par l'emploi de la force physique[228]. Enfin, il est considéré que la normativité juridique se

---

[221] Par exemple, la théorie du droit dite « égologique » affirme que l'objet de la science juridique n'est pas les normes, mais la conduite humaine. La théorie marxiste considère le droit comme un agrégat de relations économiques. La « théorie statique du droit » envisage le droit à l'état de repos, comme un système de normes en vigueur et la « théorie dynamique du droit » a elle pour objet le droit en tant mouvement, le processus juridique par lequel le droit est créé et appliqué. La théorie dite « réaliste » du droit affirme que le droit n'est rien qu'un ensemble de prophéties sur la façon dont les tribunaux décideront, que le droit est donc une science de prédiction, voir *Ibid.*, p. 95-96 et p. 120.

[222] « L'ordre juridique est conçu non pas simplement comme un assemblage de normes posées, mais comme un système qui s'organise lui-même » voir Otto PFERSMANN, « Hierarchie des normes », *op. cit.*

[223] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 106.

[224] « est normatif en droit tout objet qui est pourvu d'une capacité à servir de référence dans l'opération intellectuelle de jugement (ou d'évaluation) en droit », voir François BRUNET, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses : droit public », 2012, 678 p., p. 489.

[225] « c'est seulement pour la raison qu'à tort ou à raison elle la tient pour précieuse pour la communauté juridique des hommes » voir Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 46.

[226] *Ibid.*, p. 200.

[227] *Ibid.*, p. 96.

[228] *Ibid.*, p. 48.

distingue des autres normativités (sans qu'il apparaisse toujours nécessaire de chercher à considérer leurs spécificités respectives). Cette habitude d'opposer le droit face aux autres normativités sans distinction se retrouve par exemple chez Herbert Hart[229] ou Hans Kelsen quand ce dernier avance qu'en « *posant que le droit est norme ou plus exactement un système de normes et en limitant la science du droit à leur connaissance, à leur description et à l'étude de leurs relations, on trace la frontière qui sépare le droit de la nature ou des autres sciences sociales* »[230] ou quand il affirme qu'« *on peut grouper l'ensemble des normes sociales autres que juridiques sous la dénomination de morale, et l'on peut nommer éthique la discipline qui entreprend de les connaître et de les analyser* »[231]. Toutefois, si cette opposition binaire entre le droit et les autres normativités a un sens historique, elle ne semble pas soutenable dans le contexte contemporain. Dans son ensemble, cette approche est d'ailleurs peu justifiée et semble reposer sur des habitudes, comme en témoignent les nuances apportées par le maître viennois lui-même qui dans la « *Théorie pure du droit* »[232] relève que « *tous les ordres sociaux sont efficaces jusqu'à un certain point en ce qu'ils exercent une contrainte psychique, et nombre d'entre eux le font à un degré beaucoup plus élevé encore que l'ordre juridique, comme les ordres normatifs religieux* »[233] ou encore quand il constate que « *les normes juridiques ne sont pas les seules normes qui règlent la conduite réciproque des hommes, c'est-à-dire les seules normes sociales* »[234]. D'ailleurs, l'opposition binaire entre le droit et la morale conduit à une difficulté dans la pensée de Hans Kelsen. En effet, celui-ci affirme qu'un des éléments de distinction est qu'« *un ensemble exclusivement statique correspond aux conceptions morales que l'on présente et discute justement au regard des conséquences résultant de leurs principes, sans qu'il y ait besoin et sans qu'il soit*

---

[229] H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* p.181.

[230] « En posant que le droit est norme, ou, plus exactement, système de normes, ordre normatif, et en limitant la science du droit à la connaissance et description de normes juridiques et des relations fondées par ces normes entre des faits qu'elles règlent, on trace la frontière qui sépare le droit de la nature, et la science du droit, en tant que science normative, de toutes les autres sciences qui visent à la connaissance de relations causales entre processus réels ou de fait », Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 104.

[231] *Ibid.*, p. 79.

[232] « Si l'on conçoit le droit comme un ordre normatif, comme un système de normes qui règlent la conduite d'êtres humains, une question se pose aussitôt : qu'est-ce qui fonde l'unité d'une pluralité de normes, pourquoi une norme donnée fait-elle partie d'un ordre déterminé ? Et cette question est en connexion étroite avec cette autre : pourquoi une certaine norme est-elle valable, quel est le fondement de sa validité (Geltungsgrund) » *Ibid.*, p. 255.

[233] *Ibid.*, p. 49.

[234] *Ibid.*, p. 79.

possible que ces données soient enrichies ou modifiées par de nouvelles interventions. L'identité du système est donnée par sa configuration initiale. Si l'on change un élément et un seul dans un tel ensemble, par la formule de l'utilitarisme ou de l'impératif catégorique – autrement que par la seule voie du raisonnement –, on n'est plus dans le même système »[235]. Pourtant, ce qui est vrai pour la morale ne l'est pas du tout pour la normativité économique, car ces normes sont en constante évolution et leurs mécanismes de production s'adaptent aux environnements financiers qui les voient exister[236].

Dans le même sens, Herbert Hart reconnaît lui aussi « *l'existence de règle sociale* » [237] sans pour autant les étudier. Il peut d'ailleurs sembler paradoxal dans la pensée de Hart de signaler clairement « *l'évidence d'autres règles* » [238], mais de ne pas leur offrir d'autre statut que celui de « *moral* » ou de « *droits primitifs* ». Dans son étude du travail de Hart, François Rigaux critique cette position : « *n'est-il pas léger et scientifiquement peu rigoureux de rejeter sous l'étiquette sans doute péjorative de « droits primitifs » tous les ordonnancements sociétaires autres que le droit international et le droit d'un État moderne ?* »[239].

Ainsi, situer la normativité juridique par rapport à d'autres normativités n'est pas une rupture face au normativisme, mais une piste d'étude qui a pour ambition de chercher à comprendre la raison d'un système habité par différents ordres normatifs qui semblent en concurrence en son sein.

L'étude du concept de dette publique invite particulièrement à envisager le droit comme l'étude de la normativité juridique et de la situer parmi d'autres formes de normativité. Dans ce schéma, le droit est un « *espace d'action et de pensée spécifique* »[240] et l'étude de la normativité permet de saisir les différentes dimensions du même phénomène. La dette publique n'est pas un objet juridiquement identifié,

---

[235] Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 489.

[236] Sur les normes économiques, voir infra.

[237] « The existence of social rules », voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 85.

[238] « It is, of course, possible to imagine a society without a legislature, courts, or officials of any kind », « The existence of social rules », voir *Ibid.* 91.

[239] François RIGAUX *in* Philippe GERARD et Michel van de KERCHOVE, « La réception de l'œuvre de H.L.A. Hart dans la pensée juridique francophone », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 59, n° 2, 2007, pp. 131-171.

[240] Pierre NOREAU, « La norme, le commandement et la loi : le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », *op. cit.*

elle n'emporte donc pas l'application d'un régime juridique spécial. Au contraire, le terme « dette publique » renvoie à la réalité politique du sujet majoritairement comprise comme une agrégation des différentes « dettes des administrations publiques ». Cette remarque suffirait à elle seule à justifier l'emploi d'autres références pour expliquer ce que peut signifier une dette publique. L'incertitude autour des concepts et le manque d'unité juridique conduit à ce que la dette publique soit abordée de manière globale en considérant les normes juridiques, mais sans exclure les autres sources de normativité et les autres sphères de l'activité sociale qui utilisent tour à tour le concept de « dette souveraine », « dette de l'État » ou encore de « dette publique ». Cette vision interdisciplinaire du droit - le droit comme science sociale - a pour ambition d'observer, selon les cas, non seulement les contraintes pesant sur les acteurs ou les phénomènes, mais aussi la prééminence de tel ou tel ordre normatif dans différentes situations. Cette perception permet aussi de relever les cas où une même signification prescriptive est « *reconnue comme norme (valide) par deux systèmes différents (deux systèmes juridiques, ou un système juridique et un système non juridique, moral par exemple)* »[241]. C'est selon l'expression de Pierre Noreau une conception du droit tendant à concevoir l'étude du droit comme l'étude de toutes les normes et à ne voir dans les rapports sociaux « *qu'un libre marché de normes concurrentes* »[242].

Le droit est un phénomène social et normatif[243], mais la « *contrainte est la caractéristique de tout fait social* »[244]. Il est donc difficile de savoir à quelles normes les sujets obéissent. Plus encore, « *il se peut que cette obéissance à la norme juridique soit provoquée aussi par d'autres motifs, de sorte que ce qui est efficace ne soit pas, à proprement parler, la représentation de la norme juridique dans l'esprit des sujets, mais la représentation d'une norme religieuse ou d'une norme morale* »[245]. Il faut ajouter à cela que les différentes normes qui composent la dette publique dépendent

---

[241] Eric MILLARD, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21 (Dossier : La normativité)*, janvier 2007, p.; H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*

[242] Pierre NOREAU, « La norme, le commandement et la loi : le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », *op. cit.*

[243] « est normatif en droit tout objet qui est pourvu d'une capacité à servir de référence dans l'opération intellectuelle de jugement (ou d'évaluation) en droit », voir François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 489.

[244] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Classiques », 2010, 333 p., p. 247.

[245] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 16.

de systèmes dépendant de logiques différentes. L'étude du système de la dette publique permet donc en creux une recherche sur le sens et les effets des normes dans le cadre d'une concurrence entre systèmes normatifs.

Avant de déterminer ce qui est entendu par « système », il reste à se situer dans la discussion controversée sur le point de savoir si le droit est ou non l'instrument de l'État et si le droit est autonome à son égard et à l'égard de la société[246]. Dans cette thèse, il est soutenu que l'État est le créateur des règles juridiques[247]. Selon cette perspective, « *l'État n'est pas une donnée naturelle, mais une construction juridique spécifique* »[248]. Il existe donc un lien consubstantiel entre le droit et l'État[249]. Pour Otto Pfersmann, « *il en résulte d'abord que les « États » ne sont que des systèmes juridiques, des collectivités territoriales, relativement centralisés et n'ayant comme système supérieur qu'un ordre juridique formé d'abord par l'ensemble de ces États* »[250]. Dans la perspective de cette thèse, l'État n'est pas envisagé comme une pure abstraction, il est au cœur de l'appareil juridique, car « *dire que l'État crée le droit, c'est seulement dire que des hommes dont les actes sont attribués à l'État en vertu du droit créent le droit. Ce qui signifie que le droit règle sa propre création* »[251].

Selon Marcel Gauchet, l'État « *se fonde sur une dimension d'extériorité de la société à elle-même* »[252] et « *s'il y a sens à parler de société contre l'Etat, c'est évidemment dans la mesure où l'on admet que la société trouve en elle à se poser*

---

[246] Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, *op. cit.*, p. 30.

[247] L'État est envisagé comme une entité juridique qui détient un pouvoir institutionnalisé, lequel est exercé sur la population d'un territoire donné. L'État n'est pas envisagé comme une pure abstraction (au sens où ce sont des individus qui exercent la puissance étatique).

[248] Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 516.

[249] « Pour une connaissance de l'Etat exempte de toute idéologie et qui écarte par conséquent toute métaphysique et toute mystique, il n'y a qu'une seule façon d'appréhender l'essence de cette formation sociale : c'est de la concevoir — ainsi qu'on a déjà fait dans les analyses précédentes — comme un ordre de la conduite humaine. Il est courant de caractériser l'Etat comme une organisation politique. Mais cela équivaut à le donner ou poser comme un ordre de contrainte. Car l'élément spécifiquement « politique » de cette organisation consiste dans la contrainte que certains individus exerceront contre d'autres individus et que cet ordre règle, ou, si l'on préfère, il consiste dans les actes de contrainte que cet ordre institue. Ce sont précisément ces actes de contrainte que l'ordre juridique attache aux conditions qu'il détermine. En tant qu'organisation politique, l'Etat est un ordre juridique » Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 378.

[250] Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 517.

[251] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 411.

[252] Marcel GAUCHET, « La dette du sens et les racines de l'Etat », *op. cit.*, p. 8.

contre l'État »[253]. Une norme édictée par l'État peut l'être contre la volonté de la société, c'est-à-dire que la création de l'ordre juridique est une expression de la « *volonté de l'État* » [254]. À côté, il faut voir que « le social » ou ce qui est nommé « la société » n'est pas un fait une fois pour toute donné « *comme surgi d'un enchaînement de causes extrinsèques* »[255].

Les normativités du système de la dette publique

Définition du « système » de la dette publique

Un système est la représentation d'un ensemble d'éléments reliés entre eux et exerçant une influence les uns sur les autres. En écho à la remarque de Gaston Bachelard selon laquelle « *il n'y a pas de phénomènes simples ; le phénomène est un tissu de relations* »[256], le système peut être plus ou moins complexe non pas spécialement parce que les éléments qui le composent le sont, mais parce que leur description peut être plus ou moins poussée. Selon Albert Einstein, un système « *exprime un libre jeu (logique) de symboles au moyen de règles (logiques) arbitrairement données* »[257]. La force de l'approche dite systémique est alors de dépasser les apparences et les dispositions formelles pour rendre compte de l'ensemble des éléments liés par un sujet d'étude avec comme enjeux que toute modification d'un élément entraîne une modification d'un autre créant un rapport d'équilibre plus général, c'est-à-dire la situation d'une « *interaction dynamique organisée en fonction d'un but* »[258].

---

253 *Ibid.*, p. 26.

254 Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 186.

255 Marcel GAUCHET, « La dette du sens et les racines de l'Etat », *op. cit.*, p. 30.

256 « Il n'y a pas de phénomènes simples ; le phénomène est un tissu de relations. Il n'y a pas de nature simple, de substance simple ; la substance est une contexture d'attributs. Il n'y a pas d'idée simple, parce qu'une idée simple, comme l'a bien vu M. Dupréel, doit être insérée, pour être comprise, dans un système complexe de pensées et d'expériences » Gaston BACHELARD, *Le nouvel esprit scientifique*, *op. cit.*, p. 113.

257 Albert EINSTEIN, *Comment je vois le monde*, Paris, Editions Flammarion, 2009, 245 p., p. 57.

258 Formulation de Joël de ROSNAY, voir Michel BOUVIER et Marie-Christine ESCLASSAN, *Le système communal: état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, 295 p., p. 28 (les auteurs appuient leurs travaux sur des ouvrages de Jacques LESOURNE, Joël de ROSNAY, Joseph FONTANET et Richard A. JOHNSON, Frémont E. KAST, James E. ROSENZWEIG).

La spécificité du système dit juridique est que les éléments reliés entre eux sont des normes trouvant leur place à la fois dans un ordre, mais aussi un espace juridique[259]. L'interprétation systémique appliquée à la matière juridique est alors selon la formulation de Marie-Anne Cohendet le fait de « *prendre en considération d'autres articles d'un texte ou éventuellement d'autres règles de droit pour qu'ils s'éclairent les uns les autres* »[260]. L'intérêt est double, il s'agit à la fois de chercher à décrire le système juridique lui-même, mais surtout de comprendre les solutions d'un problème donné. Cette méthode pose ensuite la question des « *sources du droit* »[261] à l'intérieur du système juridique. Toutefois, la difficulté d'une telle direction est que la dette publique n'est pas un objet juridiquement identifié au sens où s'il est possible de trouver de façon éparse de nombreuses mentions de son existence, celles-ci le sont dans des sens différents et qui ne semblent pas pouvoir être rassemblées sans une part d'arbitraire.

Dans un sens plus large, le système peut inclure des éléments extrajuridiques et avoir pour objectif la compréhension d'un phénomène social déterminé, mais le problème rencontré est celui des frontières du modèle construit. Ce genre de système souffre d'une ultra-dépendance à sa logique. Il se présente comme une organisation « *composée d'une logique, de concepts, d'un langage, d'autorités et de praticiens, d'institutions* » et fonctionne *« avec ses propres références (logique, concepts, langage) – ce qui implique une certaine fermeture, un système est autoréférentiel –, mais qui est ouvert sur tous les phénomènes extérieurs* »[262].

La critique contre cette deuxième approche du système est portée par la logique du positivisme juridique dans son sens le plus strict qui voit là une confusion entre les normes juridiques et d'autres normes, qu'elles soient économiques, sociales ou encore religieuses[263]. Cette méthode serait marquée par l'arbitraire de son auteur et n'offrirait que des démonstrations artificielles, car elles seraient par construction *ad hoc*, c'est-à-dire expressément conçues en vue d'offrir une perception claire et

---

[259] Sur cette distinction, voir Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, *op. cit.*, p. 26.

[260] Marie-Anne COHENDET, *Droit Public*, 3e éd., Montchrestien, coll. « Methodes de Travail », 1998, 227 p., p. 31.

[261] Chaïm PERELMAN, *Éthique et droit*, *op. cit.*, p. 527.

[262] Gérard FARJAT, *Pour un droit économique*, *op. cit.*, p. 29.

[263] Sur cette difficulté et plus généralement celle de la philosophie du droit « disséminée entre un grand nombre d'autres disciplines qui coopèrent rarement et divergent dans leurs conceptions fondatrices comme dans leurs perspectives épistémologiques et institutionnelles », voir Otto PFERSMANN, « Après Michel Villey, la philosophie du droit aujourd'hui », *op. cit.*

cohérente d'un objet ou d'un usage particulier que l'auteur détermine lui-même. À ce moment-là, le système est construit dans le but de convenir parfaitement à son étude et trouve sa limite dans cette spécialisation. Hors du système, toute référence à une solution devient alors un non-sens[264]. Il semble toutefois que cette critique soit sur le fond porteuse d'une certaine représentation du droit qui ignore les sujets non juridiques et choisit d'ignorer ce que certains auteurs nomment « *les réalités les plus diverses et hétérogènes* »[265]. La faiblesse de la critique serait d'ailleurs qu'elle est, dans une certaine mesure, un contresens historique. Gérard Farjat prend comme exemple de couplage de deux systèmes en un seul celui du droit canonique qu'il décrit comme *« un couplage entre le droit et la religion* » et qu'il qualifie de « *pénétration du droit par un autre système* »[266]. Cette influence est manifeste au regard des prohibitions des principales religions monothéistes contre le prêt à intérêt et la manière dont les contrats ont été historiquement construits au regard de cette prescription et dont le système financier actuel n'est que l'héritier.

Aujourd'hui, la « *désétatisation ou la déréglementation introduit une donnée systémique en plus* », c'est-à-dire que l'ouverture à des considérations extrajuridiques permet de mettre en lumière les transformations économiques qui ont bouleversées l'ensemble des systèmes juridiques[267]. Et justement, ce qui est nommé « régulation » correspond pour les États à la création d'institutions chargées d'organiser le système de la dette publique dans un dispositif où l'État ouvre le processus normatif à l'intervention formalisée d'opérateurs et à la société civile[268]. La régulation est d'ailleurs considérée comme « *la forme moderne de l'intervention publique dans une économique de marché* » et ambitionne d'assurer « *une proximité plus grande par rapport à la vie économique, par l'appel à des procédures de type contractuel et juridictionnel et par une logique interactive, juridique, mais de manière souple, évolutive, pluraliste et professionnelle* »[269].

---

[264] Sylvain AUROUX, *La philosophie du langage*, 2e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n? 1765, 2013, 128 p.
[265] Gérard TIMSIT, « Système », *op. cit.*
[266] Gérard FARJAT, *Pour un droit économique*, *op. cit.*, p. 17.
[267] *Ibid.*, p. 45
[268] Laurent COHEN-TANUGI, « La régulation, monisme ou pluralisme ? », *Les Petites Affiches*, 10 Juillet 1998.
[269] *Ibid.*

Dans cette thèse, le système de la dette publique correspond à une somme de règles répondant à des ordres différents. Celles-ci font système en ce qu'elles se rejoignent autour d'un objet déterminé, elles ont toutes un rapport avec la dette publique. Le système de la dette publique est un système *ad hoc,* expressément conçu en vue d'offrir une perception claire et cohérente des règles touchant la dette publique. L'idée selon laquelle « *les normes ne sont ni vraies ni fausses; elles sont seulement valables ou non-valables* »[270] s'applique. La signification ainsi que la référence des énoncés sont déterminées par leur système[271].

Les rapports entre normativités au sein du système de la dette publique

Le sujet des rapports qui existent entre les différentes formes de normativité pose la question de savoir si elles conduisent à une structure hiérarchique, pyramidale, circulaire ou bien s'il existe une normativité de référence. Selon Hans Kelsen, l'étude des différents systèmes normatifs pose la question de leurs rapports et celle-ci peut « *s'entendre de deux façons ; ou bien on se demandera quel est le rapport réel entre le droit et la morale, ou bien on se demandera quel doit être leur rapport* »[272]. Comme en témoigne cette affirmation, de nombreuses recherches sur la normativité juridique se caractérisent par leur attitude tendant soit à considérer qu'il n'existe qu'une opposition binaire entre le droit et la morale, soit à considérer qu'il existe bien d'autres normativités, mais qu'elles sont chaotiques. L'étude du système de la dette publique permet au contraire de souligner que la substitution de la normativité juridique par rapport à d'autres n'est pas la substitution de l'ordre par le chaos. L'approche juridico-centrée semble d'ailleurs essentiellement un écueil académique qui ne se retrouve ni dans les faits ni dans les autres sciences[273]. Le système de la dette publique est un dispositif normatif hybride constitué pour l'essentiel de normes juridiques, politiques et économiques qui peuvent et doivent être connues[274].

---

[270] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 27.
[271] Sylvain AUROUX, *La philosophie du langage*, *op. cit.* .
[272] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 86.
[273] Il est par exemple admis en éthnographie que le droit est une institution « seconde » face aux institutions « primaires ».
[274] Le problème de la « typologie des énoncés normatifs » est difficile. Il est classiquement considéré que les principales sont les normativités juridiques, morales, politiques, philosophiques ou encore économiques voir François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 119.

Le problème de la capacité du droit à se situer à côté d'autres normativités se retrouve dans les discussions sur la régulation et, par un effet mécanique, conduit à ce que la concurrence des normativités devienne une concurrence contre le droit. Aujourd'hui, « *la normativité juridique cède face à des normativités hétérogènes qui, dans la société, sont plus puissantes qu'elle* »[275]. Plus encore, certains auteurs observent un phénomène de « *prédominance de la normativité économique* »[276]. La question de la domination de la normativité économique s'inscrit aussi dans le cadre plus général d'une discussion sur la concurrence et la hiérarchie qui existe entre les différents ordres normatifs. Cette problématique n'est pas toujours comprise par les juristes trop habitués à l'idée que la normativité juridique est une normativité particulière et au-dessus des autres[277]. En témoigne la récente prise de position de Bernard Stirn sur ce qu'il nomme « *le désordre normatif* »[278] dans laquelle il regrette la dispersion des normes et propose un état des lieux critique de la normativité juridique. Le cœur de cette question est pourtant de comprendre que les interactions sociales sont depuis toujours confrontées au gré des circonstances à une multitude de normes qui cherchent à régir le comportement des acteurs et que ceux-ci doivent choisir une norme aux dépens ou en complément d'une autre. Il n'existe aucune situation où une seule normativité trouve à s'imposer. Plus encore, il ne faut pas sous-estimer le « poids moral » de la dette dans le rapport de concurrence. Gabriel Tarde l'illustre en prenant l'exemple de la dette de jeu dans laquelle « *nous voyons de fortes obligations morales, ou plutôt en général immorales, prohibées par la législation, telles que les dettes de jeu parfois, les statuts des associations criminelles, etc. La loi s'oppose alors de toute sa force à l'exécution de ces engagements jugés par elle contraires à l'intérêt public. C'est qu'il y a eu, dans ce cas, précisément inverse de la consécration juridique, conflit et non-accord de conclusions entre le syllogisme moral de l'obligé et celui du législateur* » [279]. Là encore, le rapport de dette est pris comme exemple de norme transcendant les différents ordres normatifs et qui s'impose le cas échéant face au droit.

---

[275] *Ibid.*, p. 495.
[276] *Ibid.*, p. 535.
[277] Cette idée est, par exemple, déjà dénoncée par H. L. A. HART, voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, p. 170.
[278] Bernard STIRN, « Le désordre normatif - Exposé sur la dispersion des normes », *Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques*, 13 Juin 2016.
[279] Gabriel TARDE, *Les transformations du droit : étude sociologique*, Paris, F. Alcan, 1893, 212 p., p. 133.

À cela, il faut ajouter que dans bien des hypothèses, le contenu des normes peut être proche, voire identique. Il faut alors clairement distinguer la question du contenu de la norme de celle de sa forme[280]. Une norme économique ou juridique peut avoir le même contenu, mais chacune répond à son propre mode de production ainsi qu'à son propre mode de diffusion. La norme « le débiteur doit payer sa dette » est d'ailleurs envisagée dans les différents systèmes.

Normes, règles ou principes

Les termes *normes*, *règles* ou encore *principes* peuvent s'entendre dans des sens très différents selon les contextes et les usages. La *règle* peut tour à tour être comprise comme un mode d'explication de phénomènes observables, comme un commandement, comme une attribution des pouvoirs ou autre. La distinction qui existe entre les termes *norme* et celui de *règle* est que la règle serait générale alors que la norme se situerait elle à l'intérieur. Il y aurait alors une seule occurrence de règle, mais un nombre plus important de normes qui ont chacune différents domaines d'application. La distinction entre les *règles* et les *principes* serait que les premières sont d'application inconditionnelle et non susceptibles de pondération alors que les principes seraient eux susceptibles de combinaison. En fin de compte, il existe peu de convention sur les usages et chaque auteur détermine son propre champ sémantique, son « *contexte verbal* »[281]. À cela, il faut ajouter l'opposition de la science économique à utiliser les termes de *normes*, *règles*, *principes* ou encore *loi* autrement que comme synonymes voire même à considérer son intérêt[282]. Dans cette thèse, et sauf indication contraire, les termes *normes*, *règles* ou *principes* sont utilisés comme synonymes, car une autre position imposerait de pénétrer la pensée des auteurs pour découvrir les possibles nuances qu'eux-mêmes n'ont pas toujours clairement voulu manifester dans leurs travaux. Le mot *norme* est donc utilisé dans son sens général,

---

[280] « Legal rules, as we have seen, may correspond with moral rules in the sense of requiring or forbidding the same behaviour. Those that do so are no doubt felt to be as important as their moral counterparts. Yet importance is not essential to the status of ali legal rules as it is to that of morals », « The existence of social rules », voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 91.

[281] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », n? 229, 2013, 478 p., p. 46.

[282] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, Paris, CNRS éditions, coll. « CNRS Economie », 2003, 260 p., p. 9 et 10.

dans le sens d'une prescription, d'un standard, et concerne autant les normes juridiques que les normes morales, politiques ou économiques[283].

Dans les différentes hypothèses, la norme est la signification d'un acte par lequel une conduite est prescrite, permise, interdite ou habilitée. Bien que la normativité soit « *potentiellement à l'œuvre dans toute forme d'énonciation* »[284], un énoncé est normatif s'il est destiné à modifier la réalité sociale, s'il n'est pas « *une simple affirmation purement descriptive ou verbale* »[285]. Selon Hans Kelsen le mot « norme » exprime « *l'idée que quelque chose doit être ou se produire, en particulier qu'un homme doit se conduire d'une certaine façon. Telle est la signification que possèdent certains actes humains qui, selon l'intention de leurs auteurs, visent à provoquer une conduite d'autrui. Et l'on peut dire que des actes portent en intention sur la conduite d'autrui quand ils ont pour signification, soit d'ordonner (ou commander) cette conduite, soit également de la permettre, et en particulier de l'habiliter, c'est-à-dire de conférer à l'autre un certain pouvoir, en particulier le pouvoir de poser lui-même des normes. Entendu en ce sens, ce sont des actes de volonté. Lorsqu'un homme exprime par un acte quelconque la volonté qu'un autre homme se conduise d'une certaine façon, lorsqu'il commande ou permet cette conduite ou l'habilite, on ne peut pas analyser la signification de son acte en énonçant que l'autre se conduira de telle façon ; ce qu'il faut énoncer, c'est que l'autre doit se conduire de cette façon. Celui qui ordonne, permet ou habilite, veut ; celui à qui le commandement s'adresse ou celui à qui est donnée la permission ou l'habilitation doivent (sollen)* »[286].

Définition des normes juridiques

En synthèse, l'ordre juridique est défini comme « *un système de normes générales et de normes individuelles qui sont unies les unes aux autres par le fait que la création de chacune des normes qui appartient à ce système est réglée par une*

---

[283] Pour une vision globale, voir Otto PFERSMANN, « Normes », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1079-1083.
[284] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 165.
[285] *Ibid.*, p. 171.
[286] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 6.

autre norme du système, et, en dernière analyse, par sa norme fondamentale »[287]. Il est un état et non une action, une somme de dispositions couvrant un nombre déterminé de situations. L'étude des règles juridiques revient alors à étudier les règles qui ont reçu, selon l'expression d'Henri Lévy-Bruhl, « *l'estampille législative* »[288].

Défintion des normes politiques

Dans cette thèse, ce qui est nommé « norme politique » correspond pour l'essentiel à ce qui apparaît, dans certains écrits comme des traditions, des rapports de force ou encore des coutumes. Le terme le plus usité, celui de coutume, paraît trop réducteur pour signaler cet ensemble de pratiques sociales qui coexistent dans différents systèmes juridiques et parfois s'imposent face au droit ou aux normes économiques[289]. D'ailleurs, il faut signaler que le rejet du terme *coutume* se retrouve pour les mêmes raisons chez Herbert Hart[290].

L'un des exemples d'affirmation des normes politiques les plus importants dans le contentieux des dettes publiques est celui du « rapport de force entre États » comme en témoigne la position d'un ambassadeur de Russie dans laquelle il défend face au droit et aux règles économiques la prééminence d'une norme politique concurrente, celle de la préservation des bonnes relations diplomatiques[291]. Dans ce contexte, la norme politique « il faut avant tout conserver de bonnes relations avec les États les plus puissants » prime les autres règles, y compris le droit positif et cela, quand bien même des textes juridiques organisent la défense des parties et que le contrat semble avoir force de loi entre eux. Ici, un standard, une norme politique,

---

[287] *Ibid.*, p. 314.

[288] Henri LÉVY-BRUHL, *Sociologie du droit*, 6e édition., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n? 951, 1981, 127 p., p. 99.

[289] Pour une analyse critique, voir François GÉNY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif : essai critique. Tome premier*, Paris, LGDJ, 1919., p. 316 et s.

[290] « A social structure of this kind is often referred to as one of 'custom'; but we shall not use this term, because it often implies that the customary rules are very old and supported with less social pressure than other rules », « The existence of social rules », voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 91.

[291] Dans le même sens, Emmanuel GAILLARD relève à propos d'un contentieux récent avec la Russie que « dans une Note Verbale du 6 mars 2015 adressée à l'ambassade de France, le ministère des Affaires étrangères russe indique que des saisies dans l'Hexagone seraient contraires à l'esprit et à la lettre du droit international et souligne que Moscou répliquera contre la France, ses citoyens et ses entités ». Voir Isabelle COUET, *Emmanuel Gaillard: « La Russie veut faire croire que ce sont les autres Etats qui violent le droit »*, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/0211012715009-e-gaillard-la-russie-veut-faire-croire-que-ce-sont-les-autres-etats-qui-violent-le-droit-2005165.php#Xtor=AD-6000, consulté le 14 juin 2016.

impose un certain comportement et une certaine lecture du reste du dispositif juridique et économique. Dans cette hypothèse la norme politique cherche à s'imposer face au droit ou aux règles économiques comme l'observe Denis Alland pour qui : « *pour résumer en peu de mots l'esprit de la jurisprudence administrative sur la question, on peut dire qu'elle était surtout marquée par la volonté d'éviter le problème, et la plupart des cas qui pourraient faire hésiter ne font pas exception* »[292].

Ce qui est nommé norme politique correspond donc aux normes par lesquelles une conduite est déclarée obligatoire, permise, interdite ou habilitée. Ces normes politiques peuvent être posées par des actes, des pratiques ou encore des discours. Elles prennent leur sens de norme dès lors qu'elles se révèlent efficaces d'une façon identique dans certaines conditions. En termes de contenu, la teneur d'une norme politique peut être la même qu'une norme juridique ou économique ou bien elle peut être différente ; ce n'est pas un critère de distinction. Certaines peuvent même devenir des normes juridiques lorsque la Constitution de la collectivité l'institue et qu'elle présente alors certains caractères déterminés comme fait créateur de droit[293]. Ce qui distingue les normes politiques des normes juridiques ou économiques est leur méthode de production. Ces normes se caractérisent par leur appartenance à un ordre et un espace délimité par la Constitution pour les normes juridiques et pour les normes politiques par d'autres éléments[294]. La première est créée par une procédure centralisée, alors que la seconde l'est par une procédure décentralisée [295].

Existe-t-il une « norme fondamentale » à ces normes politiques ? Hans Kelsen réfléchit à cette question, sous l'angle de la coutume, en prenant exemple d'un groupe social, une tribu, dans laquelle est en vigueur la norme qu'un homme qui prend une fille pour femme doit donner au père ou à l'oncle de la fiancée un certain « prix de fiançailles ». Pour Hans Kelsen, la question posée est de savoir pourquoi il doit agir ainsi et il répond « *parce que dans cette tribu, un prix de fiançailles a depuis toujours été payé — autrement dit : parce que l'on suppose, et que la coutume y est de payer un tel prix, et qu'il est évident que l'individu doit se conduire de la façon dont tous les autres membres du groupe sont accoutumés de se conduire. Voilà la norme*

---

[292] Denis ALLAND, « Le juge interne et les « conflits de traités » internationaux », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, pp. 26-37.
[293] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 13.
[294] *Ibid.*, p. 304.
[295] *Ibid.*, p. 308.

fondamentale de l'ordre normatif qui fonde cette collectivité. Elle institue la coutume comme fait créateur de normes »[296].

La place des normes politiques dans le système de la dette publique est centrale, car elle se situe au sein de la collectivité du système, qu'elle revendique une supériorité et qu'elle a pour signification un devoir-être. D'ailleurs une grande partie des relations imposées par la dette publique sont internationales et donc mettent face à face soit des États, soit des créanciers bénéficiant de la protection diplomatique soit une autre garantie juridique contre les États. Au sein du système, les normes politiques sont alors peut-être celles qui sont le plus dans le rapport de force face aux normes juridiques. En effet, si une norme juridique impose « le contrat doit être exécuté selon la volonté des parties » et que la norme économique a un contenu similaire, c'est bien souvent la norme politique qui nuance ce dispositif en défendant, par exemple, « le contrat doit être exécuté selon la volonté des parties » mais « il convient de traiter différemment un État financièrement puissant et un État financièrement faible », sachant que la signification des qualificatifs « faible » et « puissant » dépend elle-même d'autres considérations[297]. L'histoire internationale des dettes publiques regorge de ce type d'exemple, c'est même sans doute la norme la plus souvent appelée à s'imposer dans les relations entre débiteurs et créanciers.

Dans le même sens selon lequel la régulation est un processus d'ouverture de la normativité juridique à d'autres formes de normativités, la normativité politique est par exemple accueillie par le droit autour de la notion de « droit international coutumier ». Le « droit international coutumier » est défini comme la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit[298]. Dans cette définition, il est procédé à une assimilation avec le droit, mais celle-ci est non seulement contingente, mais elle est en plus trompeuse. En effet, cette démarche semble soutenir que l'intégration est fonction du contenu. Au contraire, ce qui caractérise la normativité politique est, comme pour la normativité économique, sa méthode de production décentralisée et détachée de celle qui existe en droit.

---

[296] *Ibid.*, p. 260.
[297] Voir infra. Par exemple Katharina PISTOR, *Global Network Finance: Organizational Hedging in Times of Uncertainty*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2008.
[298] Voir https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000030600444

Défintion des normes économiques

Comme évoqué, pour des raisons historiques et idéologiques, en économie les normes sont pensées d'après l'idée qu'elles sont à la fois présentes partout, mais qu'elles n'apparaissent nulle part[299]. L'idée d'un recensement voire d'un registre est donc fortement contestée et peu prise au sérieux alors que les juristes font du travail de systématisation un des piliers de leurs études. Cette singularité est justifiée par Willard Van Orman Quine qui avance que si la règle économique est une règle, elle produit ses effets du seul fait qu'elle est une règle et n'est donc pas contingente. Pour ces raisons, l'appel à la notion de normes économiques n'est pas clair et c'est plus souvent le terme de « convention » qui se retrouve. Celle-ci correspondrait à un accord de volonté qui doit être appréhendé comme le résultat d'actions individuelles plutôt que comme un cadre contraignant[300]. Les lois économiques seraient alors ainsi que l'observe Émile Durkheim essentiellement des « *maximes d'action* »[301]. Il apparaît toutefois que cette approche peut être contestée et qu'au contraire ces normes peuvent être identifiées. L'analyse de ce qui peut être nommé « norme économique » est centrale dans cette thèse[302].

[299] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 9 et 10.
[300] *Ibid.*, p. 212.
[301] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 129.
[302] Voir infra.

VI. Annonce du plan et des développements de la thèse

La **Première Partie** de cette thèse a pour ambition de discuter la proposition selon laquelle le rapport de dette serait une relation personnelle et patrimoniale entre un débiteur et un créancier. Cette démarche invite à s'interroger dans un **Premier Titre** sur le sens et la signification de la notion de débiteur public, ce que l'idée représente du point de vue juridique, politique ou encore économique et si un tel débiteur peut être caractérisé. Il s'agit de souligner que la notion de débiteur public ou de nation-débitrice n'a rien d'évident et qu'en France, elle repose encore pour l'essentiel sur les idées construites durant la Révolution, période durant laquelle apparaissent les termes de dette de la Nation, dette de la république ou encore dette de régime dans leur sens moderne. Le lien patrimonial généré par la dette publique fait lui depuis toujours l'objet d'une importante réflexion pour les auteurs qui cherchent à étudier les ressources des États, qu'il s'agisse du territoire (le bénéfice tiré de l'assise spatiale), de la levée des impôts ou encore de la souscription de nouveaux emprunts (**Chapitre 1**). Aujourd'hui, ces réflexions doivent être situées dans le cadre de la mondialisation (ou globalisation des concepts) qui propose une approche générale du sujet en faisant apparaître les notions de dettes des administrations publiques ou de dette souveraine. Cette reconstruction du concept de dette publique invite alors à s'intéresser au langage de la matière et à se questionner sur le point de savoir si cette reconstruction porte sur les fondements mêmes du sujet ou si elle est essentiellement de façade et n'apporte que peu d'éléments nouveaux (**Chapitre 2**).

Le **Deuxième Titre** est consacré à la situation de créancier de la dette publique et à sa signification. Le créancier est sans doute l'acteur du système de la dette publique le moins connu. Guidé par le principe juridique d'anonymat, il est un symbole, une figure à la fois insaisissable, mais qui semble omniprésente (**Chapitre 1**). Aujourd'hui encore, le problème d'identification des créanciers est central et il complique les études sur les rapports générés par la dette publique, c'est-à-dire ses effets en termes de distribution ou de redistribution des richesses de la Nation. Cela, non seulement au sein de l'État, mais aussi entre les États (**Chapitre 2**).

La **Deuxième Partie** de la thèse est consacrée aux transformations du système de la dette publique en France. Il s'agit dans un **Premier Titre** d'étudier la logique des normes qui gouvernent le système et les grands principes qui commandent les différentes situations (**Chapitre 1**) en mettant en avant le rapport de concurrence entre normativités au sein du système et plus particulièrement la prépondérance des normes économiques, la raison qui l'explique et les difficultés que cela engendre (**Chapitre 2)**.

Le **Deuxième Titre** est consacré aux transformations de la gestion de la dette publique, c'est-à-dire le rapport qui existe entre la permanence des techniques classiques de gestion et le cadre contemporain notamment marqué par la réforme de l'État et l'abandon du levier monétaire. Chacune des composantes de ce qui est nommé dette publique présente d'ailleurs des spécificités. Celles-ci sont claires au regard de ce qui peut être nommé le contentieux de la dette publique qui présente un nombre de caractéristiques importantes (**Chapitre 1**). À cela, il faut ajouter l'apparition de règles juridiques détachées des racines culturelles et politiques des États parfois nommées « américanisation du droit ». Cette transformation du système de la dette publique témoigne d'une emprise de la conception anglo-saxonne du droit aussi bien du point de vue de ce que signifie la règle de droit qu'au regard des valeurs qu'elles véhiculent (**Chapitre 2**)[303].

[303] Au regard de la typologie de Jean-Pierre GRIDEL, ce plan correspond au modèle de plan technique dit « synchronique » et plus précisément I. « concept » II. « système ». Voir Jean-Pierre GRIDEL, *La Dissertation et le cas pratique en droit privé*, 2e éd., Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 1985, 168 p.

Première partie - Les mutations du concept de dette publique

En France, le système de la dette publique tel qu'il se présente aujourd'hui repose encore sur les acquis de la période révolutionnaire. À cette époque apparaît une nouvelle dette qui se différencie de celle de l'Ancien Régime non seulement du point de vue technique, mais surtout du point de vue politique en offrant un sens nouveau à la notion de « nation-débitrice ». Si cette construction semble depuis fortement remise en cause et même bouleversée par la création et les usages des notions de « dette des administrations publiques » ou de « dette souveraine », ce nouveau schéma ne doit toutefois pas faire oublier que cette reconstruction du concept de dette publique reste largement une façade et qu'elle est très critiquable. En effet, cette nouvelle articulation opérée depuis le milieu du XX^{e} siècle a surtout pour ambition d'effacer le sens politique de la dette publique. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'autorité du chiffre et des analyses quantitatives, aux dépens des perceptions qualitatives (**Titre I**).

L'évolution du profil des créanciers est marquée par les questions de leur identification ainsi que leur rôle à la fois financier et politique au sein du système. Les rapports induits par la dette publique conduisent d'ailleurs à analyser ses effets en termes de distribution et de redistribution des richesses de la Nation (à la fois *inter* et *intra* générationnelle) et permettent de souligner la place particulière et symbolique de la dette publique au coeur de l'État. À cela, il faut ajouter que la dette publique n'est pas qu'au cœur de rapports internes voyant s'opposer des personnes privées face aux États, elle est aussi au cœur des grands conflits internationaux (**Titre 2**).

Titre I – Sens et significations de la notion de débiteur public

L'existence d'une dette dite *publique* implique logiquement la présence d'un débiteur qui peut être qualifié comme tel. Pourtant, aucun texte juridique ne le définit ni même ne l'envisage clairement. Plus encore, le contenu de l'obligation lui-même est incertain et génère un certain désarroi, car le principe d'une obligation liant la Nation tout entière heurte les conceptions classiques du droit public et de la souveraineté nationale. Le « débiteur public » semble dans une situation de « devoir », mais qu'en est-il de son pouvoir de contrainte ? La Nation semble être un obligé, mais de qui ? Ces questions ne trouvent pas de réponses satisfaisantes dans le droit positif. Pourtant, cela n'empêche pas que dans la pratique, une certaine masse qui reste à identifier, soit tenue d'une obligation de payer. Pour dépasser cette confusion sur la nature même de la dette publique, il est proposé dans ce premier chapitre de chercher à comprendre la manière dont est pensée l'idée de « débiteur public » et ce qu'elle signifie. À côté du lien dit personnel qui unit les débiteurs et créanciers, il existe aussi un lien patrimonial incarné par l'affectation de certains biens au service la dette publique, qu'il s'agisse de ressources issues de son territoire (des biens matériels) ou de sa population (des impôts, affectés ou non, mais aussi des emprunts) (**Chapitre Premier**).

Aujourd'hui, le droit de la dette publique est intégré dans un système financier et politique supranational et repose sur des principes économiques, moraux et politiques admis par ses acteurs qui, par la suite, guident les différentes dispositions juridiques nationales. Plus précisément, la dette publique française est englobée dans un modèle harmonisé au niveau européen et les différentes spécificités nationales sont écartées au profit d'un modèle commun. Le trait saillant de cette construction est qu'elle n'est pas seulement réalisée par les mots considérés comme trop liés aux interprétations, mais par l'utilisation du chiffre et au moyen de la comptabilité. Les différents droits nationaux sont frappés par ce phénomène et aujourd'hui la plupart des États, dont la France, envisagent leur dette publique autour de normes comptables.

Il faut non seulement observer que la domination du chiffre conduit à ce que les analyses des qualités de l'objet s'effacent au profit d'outils ne permettant que d'en mesurer la quantité, mais surtout que la ventilation de la dette publique reste essentiellement une façade car les principes qui gouvernent la matière, comme celui de la compétence de l'Administration ou encore le rôle d'assureur en dernier recours de l'État, sont une limite importante à l'économisme ambiant (**Chapitre Second**).

Chapitre premier – Entre rupture et continuité, les liens personnels et patrimoniaux unissant les débiteurs et les créanciers de la dette publique

Les liens personnels et patrimoniaux qui unissent les débiteurs et les créanciers de la dette publique sont doublement marqués par une rupture incarnée par la Révolution française de 1789, mais aussi par une relative continuité au sens où de nombreuses règles techniques et principes politiques de l'Ancien Régime trouvent encore un écho dans le système financier contemporain. Toutefois, ce qui singularise d'abord le concept de dette publique est que les relations personnelles et patrimoniales qui existent entre les débiteurs et les créanciers en la matière ne semblent pas susciter l'intérêt des observateurs. Elles paraissent même « aller de soi » au sens où il semble entendu que chaque citoyen est tenu d'une « quote-part » de la dette publique et que les créanciers doivent être remboursés. Pourtant, il reste à savoir pourquoi chacun est obligé d'honorer les engagements de son État, de sa commune, de sa région ou de son département.

Le système de la dette publique est gouverné par un certain nombre d'idées politiques ou économiques et parmi elles, celle que la dette publique correspond dans les faits à la dette de l'État, qu'elle est remboursée par des impôts voire de nouveaux emprunts ou encore qu'elle est conceptuellement assimilable à une dette privée. Mais, ces idées masquent la nature particulière de la dette publique et tendent à ignorer que les débiteurs sont dans une situation juridique, politique et économique très différente de celle d'un débiteur au sens du droit privé. Pour dépasser cette confusion sur la nature même de la dette publique, il convient dans un premier temps de chercher à comprendre la manière dont est pensée l'idée de « débiteur public » et ce qu'elle signifie (**Section 1**). Dans un second temps, il s'agira d'observer les rapports dits patrimoniaux, c'est-à-dire l'analyse des biens, des charges et des droits que l'État affecte depuis toujours au service du paiement de sa dette, qu'il s'agisse de ressources issues de son territoire (des biens matériels) ou des ressources issues de sa population (des impôts, affectés ou non, au remboursement de la dette publique, mais aussi des emprunts) (**Section 2**).

Section 1- Les transformations de la notion de débiteur public

Les problèmes de signification de l'expression « débiteur public » qui se posent encore aujourd'hui trouvent leur origine dans la Révolution française de 1789. La période révolutionnaire voit apparaître de nombreux principes toujours d'actualité comme celui d'anonymat des créanciers, mais aussi une série de dénominations différentes telles que « dette de la Nation » ou « dette de la république » qui ne sont pas des questions de vocabulaire ou de linguistique, mais des références aux facettes du sujet et à sa complexité. Déclarer, comme le font les Hommes de 1789, que la dette publique devient la dette de la Nation - et donc ne l'est pas avant cela - est un acte éminemment politique et sa conséquence est importante : il s'agit de faire peser un poids sur une pluralité d'hommes « *maintenue par un lien mystérieux et mystique* »[304] et d'inventer une nouvelle créance mêlant autant des obligations financières que des obligations morales et politiques **(§ 1**). Cette construction est à la fois juridique, politique, historique, mais elle appartient aussi au domaine des idées. Elle est d'ailleurs l'assise sur laquelle est construite la future dette de la République créée par le Grand Livre de la Dette publique en 1793 qui tient quant à lui à la manière d'administrer la dette publique, mais aussi au fondement de la théorie des dettes de régime en France **(§ 2**).

§ 1 - La nation-débitrice : une continuité historique installée sur le socle révolutionnaire

Sous l'Ancien Régime, la dette publique est déjà constituée d'une somme éparse et comprend autant la dette du Roi, des villes (des rentes par l'intermédiaire des villes, notamment celles de l'Hôtel de Ville de Paris) ou encore des différents offices[305] (**A**). La Révolution efface ces différents débiteurs pour en créer un unique, la Nation. À cette époque, la Nation est un instrument idéologique au service du

[304] Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, coll. « Droit, politique, société », 1998, 134 p., p. 25

[305] François SAINT-BONNET et Yves SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, 5e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso, coll. « Domat Droit public », 2015, 495 p., p. 457

pouvoir central forgé autour de l'idée et du besoin d'unité[306]. Cette préoccupation guide donc la construction d'une Nation unie et seule débitrice de la dette publique (**B**). Si aujourd'hui le système de la dette publique combine toujours les différentes influences de la période révolutionnaire, la logique qui anime la création est mise à mal par les transformations des différents concepts et en particulier celui de Nation qui ne permet plus d'offrir une portée opérante à la notion de « nation-débitrice » (**C**).

A. La Révolution : une rupture avec le système de l'Ancien Régime

Sous l'Ancien Régime, la dette publique est déjà un sujet politique mêlant les corps et les intérêts. Influencé par le travail et les mots de Marcel Mauss[307], Jean-Michel Servet souligne qu'elle est même un « *fait social total* »[308]. Si l'expression revêt des sens différents selon les auteurs qui l'emploient, elle renvoie ici à l'idée que la dette publique obéit à une « *certaine manière de faire ou de penser* » reconnaissable à cette particularité qu'elle est susceptible d'exercer sur les consciences « *une influence coercitive* »[309]. L'historienne Katia Béguin observe quant à elle que « *l'articulation étroite des privilèges et des emprunts publics conduit à prendre en compte la dimension organique d'un système où les corps constitués (villes, compagnies d'officiers, états provinciaux, clergé, ferme générale, etc.) sont devenus les relais indispensables de la demande d'emprunt de la monarchie belliqueuse, qui les a multipliés et consolidés à cette fin* »[310]. La Révolution de 1789 n'est donc pas une rupture d'un point de vue technique avec le système de l'Ancien Régime, car les principaux instruments et mécanismes du crédit existent déjà, mais elle l'est du point de vue politique, car elle transforme la dette publique comme elle

---

[306] Patrick DOLLAT, « La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés », *Revue Française de Droit Administratif*, 2005, pp. 69-87.

[307] Marcel MAUSS, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *op. cit.*

[308] Jean-Michel SERVET, « Discussion : Réseaux de dettes versus marché », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 220-226.

[309] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 87

[310] Katia BEGUIN, « Le droit fiscal d'Ancien Régime. Les dynamiques de la fiscalité, du privilège et de la dette », *op. cit.*

modifie « *toutes les autres institutions du pays* »[311]. De nouvelles dispositions redéfinissent « *les rapports entre les individus, transforment les sujets en citoyens et proclament que tous sont égaux devant la loi* »[312]. La dette dite *nationale* s'inscrit dans ces changements et il est même possible de considérer qu'elle s'inscrit comme un héritage de « *la fiction d'une continuité sans fin des corps politiques* » mise en avant par Ernst Kantorowicz[313], c'est-à-dire une dette nouvelle et éternelle dans laquelle le débiteur s'entend de la Nation entière et qui se substitue aux anciennes dettes du Roi (**1**), des corps (**2**) ou encore des villes (**3**). Ces différentes facettes de la dette publique réunies permettent de mettre en lumière l'architecture du système de la dette publique et la rupture avec l'Ancien Régime qu'incarne la Révolution.

1. Les dettes royales et les dettes nationales

Les révolutionnaires ne découvrent pas le concept de « dette de la Nation », mais ils font face à une difficulté qui n'en était pas une sous l'Ancien Régime car dans l'esprit de la majorité des observateurs de l'époque le crédit royal et le crédit national étaient associés. Dans la pratique, la dette de la Nation correspond alors en grande partie à la dette contractée par le Roi.

L'association entre le crédit royal et celui de la Nation représente une « *question délicate* »[314] car la question de savoir s'il est toujours considéré que les emprunts du Roi engagent la Nation entière soulève des problèmes politiques et juridiques complexes qui peuvent être envisagés selon deux perspectives.

La première approche est celle soutenant que la dette de la Nation et celle du Roi ne font qu'un. Il s'agit de la perception classiquement admise par les juristes sous l'Ancien Régime et qui se retrouve par exemple chez Emer de Vattel pour qui le principe est que dans le cas où un Roi ou Prince emprunte, il le fait au nom de la Nation qui devient la débitrice. L'auteur avance ainsi en 1758 que dès qu'une « *Puissance légitime contracte au nom de l'État, elle oblige la Nation elle-même, et*

---

311 Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, *op. cit.* p. 1425

312 David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 380

313 Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 213

314 Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle : la genèse de l'Etat contemporain. 1. La constitution monarchique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2007, 440 p., p. 114

par conséquent tous les Conducteurs futurs de la Société. Si un Prince a le pouvoir de contracter au nom de l'État, il oblige tous ses Successeurs et ceux-ci ne sont pas moins tenus que lui-même à remplir ses engagements (...). Les emprunts faits pour le service de l'État, les dettes créées dans l'administration des Affaires publiques, sont des Contrats de droit étroit, obligatoires pour l'État et la Nation entière. Rien ne peut la dispenser d'acquitter ces dettes-là. Dès qu'elles sont contractées par une Puissance légitime, le droit du Créancier est inébranlable. Que l'argent emprunté soit tourné au profit de l'État, ou qu'il soit dissipé en folles dépenses ; ce n'est pas l'affaire de celui qui prête. Il confie son bien à la Nation ; elle doit le lui rendre : tant pis pour elle, si elle remet le soin de ses affaires en mauvaises mains »[315]. Cette perception du sujet trouve comme écho la fiction observée par Ernst Kantorowicz portant sur « *Les deux corps du roi* » et l'émergence d'une règle de continuité dans les domaines constitutionnels et juridico-politiques[316]. Dans ses travaux, Kantorowicz met en évidence une « *approche neuve du temps et une conception nouvelle de la nature du temps* » qui doivent être considérées comme un facteur philosophique, mais aussi historique d'une « *importance immense* »[317]. Kantorowicz distingue ainsi le sujet « *horizontalement* », c'est-à-dire en considérant ceux qui vivent à la même époque et « *verticalement* », ceux qui la vivent en succession[318]. Il s'agit bien sûr d'une fiction assumée, car « *ce n'est pas la vie de l'individu qui est immortelle; mais immortelle est la vie des genres et des espèces que l'individu représente* »[319]. La dette publique est donc considérée comme « *immortelle* », car ce qui la caractérise est justement son intemporalité, elle est alors rattachée au même mécanisme que celui des successions instantanées tendant à la continuité de l'État[320]. Cette thèse s'appuie sur un argument fort, celui de la corrélation depuis le XII^e^ et XIII^e^ siècle entre la naissance des États modernes, des dettes publiques (selon certains auteurs) et « *le renouveau de la doctrine de l'éternité du monde, qui capte l'esprit des Occidentaux* »[321].

---

[315] Emer de VATTEL, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, Londres, 1758., Tome 1 - Livre 2 Chapitre XIV § 215 et § 216
[316] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 200
[317] *Ibid.*, p. 201
[318] *Ibid.*, p. 226
[319] *Ibid.*, p. 203
[320] Pour une perspective historique, se reporter à Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 105
[321] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 200

Pour autant, la dissociation entre le crédit personnel du Roi et celui de la Nation existe avant la Révolution de 1789 et certains auteurs considèrent déjà avant le XVIII[e] siècle qu'il ne faut pas confondre la dette de la Nation et celle du souverain[322]. La difficulté rencontrée par cette approche porte sur les différentes dénominations et leur signification. Sous l'Ancien Régime, le symbole d'une « dette nationale » est connu, mais il a un sens différent de celui que lui confère la période révolutionnaire. En effet, les auteurs qui défendent la distinction sont influencés par les écrits des auteurs anglophones qui sont très lus à cette période, mais sans prendre la précaution de rattacher ces idées à leur contexte. L'un des exemples les plus connus est celui de William Cobbett pour qui « *la dénomination de nombreuses institutions est précédée du qualificatif « royal », par exemple armée royale, flotte royale, université royale, mais la dette nationale n'est jamais appelée royale et c'est le seul cas où l'on fait à la Nation l'honneur d'appeler quelque chose de son nom* »[323]. Si cette démarche est révélatrice du problème posé par les dettes publiques sous l'Ancien Régime, elle peut aussi tromper les observateurs car sa reprise littérale dans les écrits en langue française tend à faire oublier que les anglophones confèrent au concept de Nation un sens différent de celui qui se retrouve en France. La traduction conduit à un malentendu s'il est pensé que l'auteur utilise le concept dans le sens que lui attribue les auteurs d'autre pays. La grande diffusion des travaux des libéraux anglais génère donc une confusion, car selon eux les termes « dette de la Nation » et « dette du roi » sont largement synonymes[324]. Sur l'analyse sémantique, il faut relever que Karl Marx souligne aussi la confusion générée par l'approche anglophone de William Cobbett[325]. Les vues britanniques sur le sujet ne peuvent donc pas s'exporter sans une grande prudence, car elles se situent dans une réalité différente.

Enfin, il faut relever que la confusion est aussi portée par le manque de clarté des comptes. En effet, l'Ancien Régime se caractérise par un système très complexe mêlant les comptes et les intérêts (multiplicité des caisses, large privatisation des

---

[322] Jean-Yves GRENIER prend l'exemple de Daniel Defoe qui publia en 1710 *An essay upon publick credit* voir Jean-Yves GRENIER, « Introduction : Dettes d'Etat, Dette Publique », *op. cit.*

[323] William COBBETT cité par Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 47

[324] Voir infra.

[325] Karl MARX souligne le même extrait relatif aux dettes royales et nationales, voir Karl MARX, *Le capital*, Paris, M. Lachâtre, 1872, 352 p., p. 337

finances royales par les officiers, confusion entre les arriérés et les anticipations)[326]. Le problème de la confusion qui existe dans les comptes est d'ailleurs connu de tous. Dans cet esprit, le « compte-rendu au roi » de 1781 par Necker est ainsi qualifié par le baron De Nervo de « *présomptueux mensonge* », car il ne présente que les dépenses ordinaires et ignore les dépenses militaires ou les dettes arriérées[327]. Les calculs de l'époque sont donc contestables et difficilement crédibles pour l'opinion. Politiquement, ce flou participe à ne pas pouvoir facilement tracer de différences comptables entre les dettes royales et les dettes de la Nation.

2. Les dettes des villes

À la différence des dettes de l'État, du Roi ou de la Nation qui sont supposées engager tout le territoire national et toute la population, les dettes des villes sont celles attachées à des territoires déterminés et, dans de nombreuses hypothèses, à une population précise qu'il est possible de connaître.

En France, les travaux sur les dettes des villes sont très marqués par les conclusions des études menées sur la création des Rentes de l'Hôtel de Ville de Paris en 1522 sous le règne de François 1er car la grande majorité des auteurs considèrent que l'Édit du 2 septembre 1522 correspond à la « *véritable origine du contrat de rente perpétuelle* » qui oblige « *le débiteur au simple service des intérêts et le laisse libre de rembourser à son heure le capital emprunté* »[328]. Si l'idée est communément admise, il n'en demeure pas moins que cette affirmation est contestable et d'autres auteurs soulignent que les dettes des villes sont aussi anciennes que celles de l'État et ont pour racine le XIIIe siècle[329]. D'ailleurs, Philippe Hamon défend que les rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris n'ont rien de nouveau et que les Rois utilisent depuis

---

[326] Michel LUTFALLA, « De l'arriéré impérial à l'exercice périmé », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 263-275.

[327] Cité par *Ibid.*

[328] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*, p. 2. Pour une interprétation similaire voir Jean-Luc ALBERT, Finances publiques, 8e éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit public », 2013, 901 p. ou Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 1907, 625 p.

[329] René FARGE, *Étude sur la dette communale*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1899, 235 p., p. 9

toujours les villes comme des banques[330]. L'auteur affirme même que ces rentes ne diffèrent d'ailleurs guère des emprunts forcés. Les villes jouissent en effet bien souvent d'un crédit plus favorable pour de nombreuses raisons d'opportunité (notamment, car les contribuables et les prêteurs sont essentiellement les mêmes personnes)[331]. De plus, les villes disposent d'une personnalité morale à une époque où règnent encore certaines incertitudes sur les emprunts royaux.

La rupture avec ce système intervient la nuit du 4 août 1789 lorsque, au nom de l'unité nationale, la Révolution met fin aux privilèges des provinces « *confondus dans le droit commun des Français* »[332]. Le 2 novembre 1789, l'Assemblée nationale décrète que les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la Nation pour rembourser la dette publique. Un décret du 5 août 1791 oblige les villes à vendre leurs biens pour rembourser leurs dettes et la loi du 10 juin 1793 fait disparaître la propriété communale. Cette volonté s'inscrit « *dans un projet global de refonte du droit public et de réduction des pouvoirs municipaux* »[333]. Ce « *traumatisme* »[334] suscite l'intérêt des premiers professeurs de droit administratif. Parmi eux, Joseph-Marie de Gérando vit la période et n'ignore pas cette question quand il met en avant dans ses « *Institutes* » le sujet des dettes nationales. Il rappelle que les communes sont « *dépouillées deux fois de leurs biens en vingt ans : la première, par la loi du 10 juin 1793 ; la seconde, par celle du 30 mars 1813. Toutes deux réunirent ces biens au domaine de l'État ; la première, en retour, déclara les dettes des communes dettes nationales ; la seconde indemnisa les communes par des rentes sur le grand-livre, et fit procéder à la vente des biens par la caisse d'amortissement* »[335]. En 1822, Louis-Marie de Lahaye de Cormenin affirme lui dans ses importants commentaires de la loi

---

[330] Philippe HAMON, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette « publique » ? », *op. cit.*

[331] Pour une analyse précise de cette question, voir David STASAVAGE, « Cities, Constitutions, and Sovereign Borrowing in Europe, 1274–1785 », *International Organization*, vol. 61, n° 03, 2007, pp. 489‑525.

[332] Michel VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Collection Major », 2008, 328 p.

[333] Nadine VIVIER, « Les biens communaux en France de 1750 à 1914. État, notables et paysans face à la modernisation de l'agriculture. », *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, n° 02, 1 Janvier 1998.

[334] *Ibid.*

[335] Joseph-Marie de GERANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, Paris, Nève, 1829., Deuxième partie, Section III. Des Biens des communes et de leur Gestion., p. 368 et 369

fondamentale du 24 août 1793 qu'aux termes de la loi, les « *dettes des communes sont déclarées dettes de la nation. Ce n'est pas le nombre des débiteurs qui est augmenté, ce n'est pas une nouvelle garantie que la loi entend donner aux créanciers : c'est la nature même de la dette qui est changée avant la loi. C'était la dette de la commune, depuis, c'est la dette de la nation* »[336]. L'auteur considère que « *les créanciers des communes ont tous été déclarés créanciers de la nation ; ils ont été liquidés indistinctement avec tous les créanciers de la nation, sur les fonds généraux du trésor, dans les mêmes délais et sous les mêmes peines. Le caractère communal de la créance originaire a disparu. Leur débiteur unique, c'était la nation ; leur gage actuel, c'était le trésor public ; leur garantie, c'était la foi de l'État. Qui a produit ce changement ? La novation politique, qui emportait avec soi, par la toute-puissance de la loi, les mêmes effets que la novation conventionnelle* »[337].

3. Les offices et la dette publique

Le rapport entre les dettes publiques et les offices[338] est généralement peu étudié par les juristes, pourtant, les offices sont juridiquement des dettes publiques et les ordonnances royales désignent les officiers comme créanciers[339]. D'ailleurs, du point de vue de l'unité conceptuelle, de nombreux critères permettant d'appréhender la dette publique invitent à englober les offices dans celle-ci.

La première connexion entre les offices et la dette publique est historique. En effet, le crédit public appuyé sur les offices peut être rattaché à la même période où ont lieu les premières ventes de rentes par l'intermédiaire de l'Hôtel de Ville de Paris[340]. Ce n'est pas une coïncidence, il s'agit de répondre aux besoins financiers

---

[336] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 1, p. 160

[337] *Ibid.*, Tome 1, p. 162

[338] Les offices sont des distinctions dont jouissent certains membres de la société. La fonction peut d'ailleurs être importante, bien que l'on sache que le travail était généralement plutôt réalisé par des commis.
Sur les aspects juridiques, voir l'ouvrage pionnier de Charles Luynes Guillaume de LOYSEAU, *Les oeuvres de Maistre Charles Loyseau,... contenans les cinq livres du droict des Offices, avec autres livres, tant des seigneuries, des Ordres, du deguerpissement & délaissement par hypotheque, que de la garantie des rentes, & des abus des justices de village.*, A Paris, Chez Guillaume de Luyne, 1660; voir aussi Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 269 et s.

[339] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 383-384

[340] *Ibid.*, p. 382

croissants et constants des gouvernants de l'époque qui choisissent de recourir à la fois aux offices et aux rentes pour assurer le crédit à long terme[341]. Mais si les offices s'inscrivent dès leur origine comme une ressource importante pour les finances du royaume, la création de ce nouvel instrument marque durablement les questions politiques de la dette publique. Les offices deviennent à la fois la « *clef de voûte d'un régime financier* »[342], mais aussi d'un régime politique.

Du point de vue technique, les offices sont considérés dans les travaux de William Doyle comme un moyen pour le Roi « *de persuader les détenteurs de capital liquide de le placer entre ses mains* »[343]. La création des offices est un privilège de l'État, le Roi les crée, les protège[344] et s'il manifeste une volonté d'en supprimer, les auteurs de l'époque, comme Charles Loyseau, n'hésitent pas à dénoncer une « *suppression odieuse* »[345]. Par contre, le Roi n'est jamais tenu de les rembourser. En effet, juridiquement, la transaction qui donne naissance à cette dette n'est pas un prêt, mais une vente. L'acheteur acquiert l'office contre un capital qu'il aliène définitivement[346]. S'il veut mettre fin à un office, le Roi doit alors rembourser le capital et dans ce cas, il met aussi fin au paiement des gages et autres obligations. Par contre, l'officier ne peut pas lui-même demander ce remboursement, il n'est propriétaire que d'un revenu permanent[347] et se trouve donc juridiquement dans une situation proche de celle du rentier qui achète au roi des obligations non remboursables (les rentes perpétuelles).

Le système fonctionne si bien que les Rois cèdent à la création d'offices inutiles avec pour unique but de remplir les caisses royales[348]. L'office est pensé comme une nécessité dans les périodes difficiles, mais « *comme à des degrés divers presque toutes les périodes furent difficiles, l'État est amené à créer toujours plus de*

---

[341] *Ibid.*, p. 382

[342] Robert DESCIMON, « Offices », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1103-1106.

[343] William DOYLE, « Colbert et les offices », *Histoire, économie et société*, vol. 19, n° 4, 2000, pp. 469-480.

[344] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 381

[345] Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*

[346] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 383-384

[347] *Ibid.*, p. 383-384

[348] Philippe SUEUR cite l'exemple de la création de 540 offices par Henri II qui étaient dépourvus de toute utilité. Voir Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 281

privilèges et à les distribuer toujours plus largement »[349]. Pour les effacer, le Roi doit trouver des ressources pour les rembourser, mais la récurrence des conflits contrecarre ces projets. Colbert est par exemple l'un de ceux qui se battent pour la suppression entière du système, mais les circonstances ne lui permettent pas de réaliser ce projet[350].

Les officiers sont dans une situation qu'ils jugent favorable, ils peuvent être assimilés aux rentiers[351] au sens où leurs charges ont une valeur pécuniaire et constituent un bien[352]. Dans la pratique, les officiers ont même « *toujours la possibilité de rentrer dans leurs fonds en vendant leurs titres sur le marché* »[353]. Charles Loyseau tire les leçons du caractère contractuel de la vente des offices en les qualifiant de « *contrats de bonne foi* »[354]. Dans les faits, « *bon nombre d'offices n'étaient nullement légués, mais simplement revendus* »[355]. En effet, l'office est un bien meuble par nature, mais est reconnu comme étant un immeuble[356]. Son acquisition offre « *un moyen de convertir le nouveau capital en une propriété plus sûre sans avoir à se préoccuper d'acheter de la terre et de la gérer. La fortune liquide investie dans un office ou dans des rentes devient par transmission héréditaire, un bien de famille inaliénable* »[357]. Pour David Bien, le statut spécial des offices leur donne « *une place privilégiée dans les patrimoines* »[358] et ces propriétés juridiques

---

[349] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 381

[350] William DOYLE, « Colbert et les offices », *op. cit.*

[351] Guillaume-François LE TROSNE, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt. T. 1*, Basle, P.-J. Duplain, 1788.

[352] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 381 L'auteur nous rappelle que « si au XVIIIe siècle certains écrivains et parlementaires nobles soutenaient que leurs privilèges remontaient à la nuit des temps et étaient aussi anciens que la royauté elle-même tout le monde ou presque en savait pas moins que la réalité était tout autre. En fait, la quasi-totalité des privilèges tiraient leur origine de concessions royales consignées sur parchemin et enregistrées auprès des cours monarchiques de justice. En tant qu'objet de propriété le privilège avait une valeur chiffrable qui accroissait avec le temps et dont accroissement était en rapport direct avec la croissance de l'Etat ».

[353] *Ibid.*, p. 383-384

[354] Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*

[355] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 384

[356] Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 297

[357] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 384

[358] *Ibid.*, p. 384 « À partir du XVe siècle les règles régissant la propriété assimilèrent les offices et les rentes à des immeubles et non des meubles est-à-dire aux bâtiments ou la terre (...) Cette nature juridique dont Ralph Giesey décrit l'évolution et les utilisations avait pour avantage de permettre à

contribuent certainement à la faveur des offices auprès des acquéreurs et soutiennent la demande[359]. Cette critique se retrouve d'ailleurs dans les travaux de Robert Descimon pour qui les officiers se comportent comme des rentiers[360]. En effet, pour les officiers « *la vénalité des offices devient l'un des composants du système des finances extraordinaires bâti par la monarchie pour entretenir son train de vie guerrier* »[361] ; « *le droit des offices procède de leur vénalité* »[362]. Les archives informent sur les certitudes qui habitent les officiers et sur leur capacité à pouvoir facilement céder ou revendre leurs charges[363]. À cette époque, il existait un véritable Marché dans lequel ces biens pouvaient perdre ou gagner de la valeur, bien que dans son ensemble l'attrait des charges restait toujours vif. D'ailleurs le Roi ne peut pas créer de nouveaux offices par « *un simple trait de plume* »[364], il existe « *un marché stable composé d'acheteurs prêts à payer leurs charges immédiatement et en mesure de le faire avec leurs propres ressources* » [365]. Cette patrimonialité des offices, consacrée dès le XV[e] siècle, semble être le fruit d'une analogie avec la situation des ecclésiastiques ainsi qu'une réponse aux tourments politiques de l'époque, notamment des destitutions arbitraires[366] dénoncées par Charles Loyseau[367], les faits du Prince ou la crainte de Banqueroute.

---

certaines familles de se maintenir et assurer leur ascension sociale. Une fortune en argent liquide tombant dans le patrimoine d'une famille était certes la bien venue mais posait toujours un problème. Définie comme « acquêt » dans les mains de celui qui acquérait elle pouvait être librement aliénée ».

[359] *Ibid.*, p. 384

[360] Robert DESCIMON, « Offices », *op. cit.* ; « Certains officiers jouaient un rôle essentiel dans le gouvernement par exemple les maîtres des requêtes qui participaient au Conseil du Roi et parmi lesquels étaient désignés les intendants des provinces, les receveurs généraux qui supervisaient la collecte des impôts directs, les magistrats des cours souveraines et autres. Dans de nombreux cas toutefois la fonction indiquée n'était pas aussi importante que son titre le laissait entendre et ni le roi ni l'acheteur n'insistaient beaucoup sur le travail réel impliquait office » David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 383

[361] Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*

[362] Cité par *Ibid.*

[363] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 400

[364] *Ibid.*, p. 385

[365] *Ibid.*, p. 385

[366] Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 275

[367] Cité par Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*, p. 196 Le Roi pouvait menacer de supprimer les privilèges et demander à l'Administration de préparer une ordonnance pour menacer les prêteurs.

Le critère central déjà évoqué de la temporalité des dettes publiques (ou en pratique de leur intemporalité[368] dans le sens de « *l'évolution vers la continuité* »[369]) concerne aussi les offices. Selon Ernst Kantorowicz « *le caractère essentiel de toutes les corporations ne sont pas qu'elles sont une « pluralité de personnes rassemblées en un seul corps » au moment présent, mais qu'elles sont cette pluralité de façon successive, grâce à la médiation du temps et renforcée par le temps. Ce serait donc inexact de considérer l'universitas corporatiste simplement comme les simul cohabitantes, ceux qui vivent ensemble au même moment* » [370]. Pour l'auteur, la pluralité successive (ou « pluralité dans le temps ») est le facteur essentiel qui tisse *l'universitas* dans la continuité et la rend immortelle[371].

Conceptuellement, la dette publique des offices est une dette collective[372]. D'abord, car les membres des corps peuvent réaliser collectivement des emprunts afin de payer le Roi[373], mais aussi au sens où elle n'existe que si l'officier reste dans le corps. Quand son office est vendu, toutes ses obligations prennent fin et elles sont assumées par le nouvel officier qui le remplace[374]. Il existe d'ailleurs un régime de responsabilité particulier de chacun pour le tout[375]. Si un officier veut récupérer son argent, il n'a pas besoin de le demander au Roi et il peut se tourner d'abord vers le corps qui lui restitue intégralement sa mise dans la plupart des hypothèses [376]. La dimension organique du système est encore plus affirmée par l'usage de leur charge, car quand le Roi cherche à emprunter il le fait autant envers les titulaires des offices qu'à travers eux. Dans la pratique, les offices sont eux-mêmes endettés envers de nombreuses autres personnes. Le réseau de crédit de l'État est donc bien plus large qu'il ne le paraît à première vue.

---

[368] C'est un critère décisif pour la majorité des auteurs, toutes sciences humaines confondues.
[369] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 200
[370] *Ibid.*, p. 225
[371] *Ibid.*, p. 225
[372] Alain BOUREAU définit par exemple les dettes publiques comme étant des dettes collectivites et intemporelles, voir Alain BOUREAU, « Le monastère médiéval, laboratoire de la dette publique ? », *op. cit.*
[373] Pour David D. BIEN cette pratique semble être apparue vers le milieu du XVII[e], voir David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 398
[374] *Ibid.*, p. 399
[375] *Ibid.*, p. 399
[376] *Ibid.*, p. 400

Rapidement, le système en place échappe au contrôle de l'État. La vente initiale d'un office est une ressource instantanée et utile, mais lorsque la charge passe d'un propriétaire à un autre lors des ventes suivantes, elles n'apportent « *pas de capital frais* »[377], elles ne donnent rapporte que certains droits de mutation.

Pour Ernst Kantorowicz, « *le caractère le plus significatif des collectivités personnifiées et des corporations est qu'elles se projetaient dans le passé et dans l'avenir, qu'elles conservaient leur identité en dépit des changements et que, par conséquent, elles étaient juridiquement immortelles* »[378]. Et justement, les emprunts royaux sont donc parfois réalisés par les corps eux-mêmes. Les corps s'affirment comme « *un système parallèle de crédit à l'État* »[379]. Ils offrent « *un moyen d'emprunter exceptionnellement rapide et au surplus une source de crédit qui si elle n'est pas inépuisable est une des dernières à se tarir dans les périodes difficiles* »[380]. Tous ces éléments permettent de souligner la dimension organique de la dette publique.

Omniprésents, décriés, les offices donnent fatalement *« à la Révolution la forme qu'elle a prise contre eux* »[381]. Dans la nuit du 4 août 1789, l'Assemblée nationale vote l'abolition des privilèges et donc la suppression des offices. Comme le reste de la dette publique de l'Ancien Régime, la Révolution reprend les dettes des compagnies d'officiers[382].

---

[377] *Ibid.*, p. 386

[378] Ernst Hartwig KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi*, *op. cit.*, p. 226

[379] David D. BIEN, « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *op. cit.*, p. 381. Pour l'auteur, « aucun contemporain ne semble avoir pleinement et correctement décrit et analysé le système d'emprunt reposant sur les offices » p. 382.

[380] *Ibid.*, p. 392 « L'une consistait à adresser directement aux titulaires d'offices et leur demander d'augmenter le capital déjà investi dans leurs offices. En contrepartie le roi accordait les augmentations des gages ».

[381] *Ibid.*, p. 380

[382] Robert Descimon relève « qu'on ne saurait voir plus forte preuve du caractère public d'une dette qui survécut à un changement de régime par ailleurs très radical ». Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*, p. 196

B. Le changement de nature de la dette publique

Les problèmes politiques et financiers posés par la dette publique sont au cœur des préoccupations de la Révolution. Les hommes de l'époque veulent en finir avec les tourments de l'Ancien Régime et ils décident alors de réformer ou, selon les perspectives, d'inventer un « crédit public » censé garantir les intérêts de tous (**1**). Leur réflexion n'est d'ailleurs pas seulement pratique ou technique, elle porte sur la substance même de la dette. Avec eux, il s'agit de repenser la nature de cette dette et de son débiteur en prenant appui sur la renaissance politique de la Nation (**2**). Au moment de la Révolution, la dette publique est d'ailleurs plus qu'une seule dette financière, elle est pensée comme un sujet politique ainsi qu'en témoignent les droits politiques et sociaux intégrés au concept (**3**).

1. Vers une nouvelle conception du crédit public

Au commencement de la Révolution, la France « *périssait par le désordre de ses finances* »[383]. Le 17 juin 1789, le tiers état se constitue en Assemblée nationale et par un premier décret ouvre non seulement « *la voie à un Nouveau Droit public* »,[384] mais fonde aussi les prémices « *d'une nouvelle conception du crédit public* »[385]. Dans ce décret, le tiers état choisit d'assurer le service de la dette publique et de ne pas répudier la dette de l'Ancien Régime[386]. Dans le même sens, il décide que « *la dette du roi devient la dette de la nation* »[387]. Cette qualification dans les textes dès les premières heures de la Révolution n'est pas une transformation de la dette publique, au sens où elle ne changerait que d'aspect, mais bien une dénaturation car les modifications portent sur ses caractéristiques les plus profondes. L'Assemblée

---

[383] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 2, p. 252

[384] Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1958*, 10e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2008, 431 p. p. 41-42

[385] Norbert OLSZAK, « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 15-33.

[386] *Archives parlementaires de 1787 à 1860 ; recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, Paris, Librairie administrative de P. Dupont, 1862. Tome VIII p. 184.

[387] Arthur YOUNG, *Voyages en France, pendant les années 1787, 88, 89 et 90. Tome 1*, traduit par François SOULES, Paris, Buisson, 1794, 498 p., p. 351

constituante veut raffermir les fondements ébranlés du crédit. Dans ses déclarations du 17 juin puis du 13 juillet 1789, elle proclame qu'elle met dès à présent les créanciers de l'État « *sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et que, dans aucun cas, et sous aucun prétexte* », il ne peut être fait « *aucune nouvelle retenue, ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique* »[388]. Cette volonté d'acquitter « *la dette nationale* »[389] est ensuite réaffirmée dans un arrêté du 27 juin 1789. Les *Archives parlementaires* offrent de nombreux exemples et de riches informations sur cette volonté de l'Assemblée nationale de garantir la dette publique : « *mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et la Nation ne se refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publique sous quelque forme et dénomination que ce puisse être* »[390].

La construction d'un crédit public n'est pas étrangère à l'apparition d'un nouveau droit public. Les questions sont liées et les travaux des premiers professeurs de Droit administratif en témoignent[391]. Joseph-Marie de Gérando, premier enseignant du cours de droit administratif à la Faculté de droit de Paris en 1819[392], s'intéresse à la nature de ce nouveau débiteur dans ses « *Institutes »*[393] et souligne le rôle central des dettes publiques « *déclarées nationale* »[394] au moment de la Révolution. Dans leur travail sur « *La fortune publique en France, et de son administration »* paru en 1838, Louis-Antoine Macarel et Sébastien-Joseph Boulatignier relèvent eux aussi ce changement de nature de la dette publique[395]. Ces auteurs soulignent les

---

388 Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 2, p. 252

389 *Archives parlementaires de 1787 à 1860 ; recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, *op. cit.* Tome VIII p. 163.

390 *Ibid.* Tome VIII p. 230

391 Le regard porté est limité à la première moitié du XIXe siècle.

392 Ordonnance royale du 24 mars 1819 voir C. M. GALISSET, LEGE et DAVERNE, *Corps du droit français, ou recueil complet des lois, décrets, arrêtés, ordonnances, sénatus-consultes, réglemens, avis du conseil d'état : 1789-1854*, 1829., Volume 3, p. 645

393 Joseph-Marie de GÉRANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, *op. cit.*, Deuxième partie, Section III. Des Biens des communes et de leur Gestion., p. 368 et 369

394 *Ibid.*, Deuxième partie, p. 389

395 « tous les biens meubles et immeubles, possédés par les anciennes corporations, à quelque titre que ce soit, ont été déclarés nationaux, et les dettes qui les grevaient ont du être acquittées par l'état, qui, de cette manière, a été complètement substitué aux corporations », voir Louis-Antoine MACAREL et Sébastien-Joseph BOULATIGNIER, *De la fortune publique en France, et de son administration*, Paris, Pourchet père, 1838., p. 250

transformations induites par dans la loi du 23 Messidor an II[396] ou de celle du 14 avril 1793. Ils appuient notamment leur propos sur la nouvelle distinction entre le droit public et le droit privé ou encore la distinction entre le domaine privé et le domaine public. Ces approches représentent une rupture. Comme c'est le cas avec le qualificatif « royal » sous l'Ancien Régime, la Révolution crée ce substitut « la dette de la Nation ». Fermín Laferrière reprend les propos d'un rapporteur, M. Dupin, pour qui « *jamais les dettes du roi ne seraient les dettes de l'État* »[397] et insiste sur une nouvelle réalité tendant à considérer que les biens des Princes et Rois ne sont pas ceux du domaine national. Ce changement de nature de la dette publique est réfléchi par les révolutionnaires et il est compris par les citoyens.

2. Le lien entre la renaissance politique de la Nation et le changement de nature de la dette publique

Le changement de nature de la dette publique et de son débiteur correspond à la renaissance politique de la Nation. Elle peut être « *précisément datée du 17 juin 1789, du jour où les États généraux, rejetant l'appellation qui les désignait depuis des siècles, se qualifient d' « Assemblée nationale » et débordent les motifs ayant présidé à leur convocation* »[398]. Pour les Hommes de 1789, la Nation est une personne à même d'exprimer une volonté, la volonté générale. Ainsi que l'affirme l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les révolutionnaires lui attribuent la souveraineté[399]. La Constitution des 3-4 septembre 1791 réaffirme la souveraineté nationale[400] et inscrit en droit les concepts de « Nation » et de « souveraineté nationale »[401] tout comme elle fait porter sur la Nation la charge de la

---

[396] « la convention décréta que les créances passives des hôpitaux, maisons de secours hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils fussent connus, étaient déclarés dettes nationales; que leur actif faisait partie des propriétés nationales », voir *Ibid.*, Tome 2, p. 184 et 185

[397] Fermín LAFERRIERE, *Cours de Droit Public et Administratif*, Paris, Joubert, 1841, 710 p., p. 129

[398] Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1958*, *op. cit.* p. 25

[399] Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 - Art. 3. Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

[400] Sur le modèle de l'article III de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen De 1789 « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation ».

[401] Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE III - Des pouvoirs publics Article 1er. - La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune

dette publique[402]. Ainsi que l'interprète Stéphane Pierré-Caps, « *la constitution de 1791 est tout entière l'incarnation de la nation-personne* »[403]. Dans cette constitution, la nationalité est d'ailleurs un outil pour définir les individus admis à exercer les nouveaux droits politiques[404]. Karl Renner observe lui que l'idée de « souveraineté nationale » signifie que « *la nation et elle seule, a le droit et le pouvoir d'agir dans le monde de sa propre initiative. Il n'existe aucun pouvoir au-dessus d'elle, aucun pouvoir spirituel et temporel. Et ce qui se trouve en dessous d'elle ne tient son autorité que par délégation ou tolérance de la nation. La nation forme l'État* »[405]. Cette approche de la Nation comme nouvelle débitrice de la dette publique est importante, car elle fixe un régime juridique détaché des anciennes conceptions du crédit royal. La structure incarnée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 permet l'émergence d'une situation nouvelle et pose un « *lien entre l'indivisibilité de la Nation titulaire de la souveraineté et le couple nationalité-citoyenneté comme source de la légitimité du pouvoir étatique* »[406] .

Cette nouvelle situation offre des réponses parfois imprécises aux questions soulevées par la dette publique. La Nation est envisagée à cette époque comme « *une personne juridique distincte des individus qui la composent* » [407] et ses deux représentants, au sens juridique, sont le Corps législatif d'une part et le Roi d'autre part[408]. À l'origine déjà une « *confusion s'établit entre le souverain et la nation* »[409].

---

section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice voir aussi Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, 4e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3547, 2013, 128 p. p. 13

[402] Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE V - Des contributions publiques, Article 2. - Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile, ne pourront être ni refusés ni suspendus. - Le traitement des ministres du culte catholique pensionnés conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale constituante, fait partie de la dette nationale. - Le Corps législatif ne pourra, en aucun cas, charger la Nation du paiement des dettes d'aucun individu.

[403] Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, Thèse de doctorat en droit, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1987, 2 vol. (948 p.) p.

[404] Gilbert ANTON, « Devenir Français », *in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.

[405] Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op. cit.*, p. 36

[406] Patrick DOLLAT, « La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés », *op. cit.*

[407] Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.* p. 16 Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE III Des pouvoirs publics Art. 2 La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le roi.

[408] Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE III - Des pouvoirs publics - Article 2. - La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. - La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi.

[409] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 29

La Nation est-elle autre chose que ses représentants ? Les Hommes de 1789 sont-ils totalement détachés de l'ancienne approche illustrée par Pierre Le Pesant de Boisguilbert : « *le Roi et le peuple ne sont qu'une seule et même chose* »[410] ? Le problème est, selon l'analyse de Pierre Rosanvallon, que le concept de souveraineté de la Nation conduit à une « *impasse du point de vue de la construction juridique de la notion de puissance étatique. Les rapports de l'État à la société sont durablement marqués, en France, par les indéterminations et les ambiguïtés liées à l'idée de souveraineté de la nation* »[411]. La Nation devient un débiteur au-dessus du droit, mais elle est incarnée dans un système régi par le droit. La nation-débitrice est-elle alors au-dessus de ses débiteurs comme la construction de 1789 le laisse penser ou doit-elle finalement obéir au droit des hommes ? Dans sa construction, la Nation est à l'origine placée au-dessus du droit des hommes, la construction devient donc paradoxale et fait de la Nation un débiteur difficile à saisir dans toute son amplitude. Il faut ajouter à cela que la Nation n'est pas que la débitrice de la dette publique, elle est aussi le symbole d'un nouveau modèle politique. Pierre Rosanvallon relève d'ailleurs que « *la principale caractéristique de l'État français après 1789 n'est ni économique (le degré d'interventionnisme), ni même seulement politique (les formes de souveraineté). Elle réside d'abord dans la tâche inédite d'ordre sociologique et culturel qu'il s'assigne pour produire la nation, combler le vide provoqué par l'effondrement des structures corporatives et trouver un substitut à l'ancienne « concorde» du corps politique traditionnel* »[412].

Toutes ces discussions doivent être comprises dans un cadre de réflexion particulier, celui que la dette publique est un danger pour la stabilité de l'État. La littérature de la période est inquiète, comme l'illustre la maxime de David Hume : « *il faut qu'une nation tue le crédit public ou que le crédit public tue la nation* »[413].

---

[410] Boisguilbert est un exemple important des liens entre le droit et l'économie. Il fut un des « Pères de l'économie politique » et il avait fait de « solides études de droit ». Voir par exemple Jacqueline HECHT, « Pierre de Boisguilbert ou la naissance de l'économie politique. (Présentation d'une publication de l'I.N.E.D.) », *Population*, vol. 22, n° 1, 1967, pp. 111-116.

[411] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 86

[412] *Ibid.* p. 99

[413] Cité par Paul CAUWES, *Cours d'économie politique : contenant, avec l'exposé des principes, l'analyse des questions de législation économique*, Paris, L. Larose & Forcel, 1893., Tome 4, p. 465

3. Les dimensions politiques et sociales de la dette de la Nation

Au moment de la Révolution, la dette publique n'est pas pensée comme étant seulement une dette financière, elle irrigue toute la société et elle est d'abord une question politique. Cette approche est très clairement soulignée dans les discours et les textes de l'époque comme en témoignent les droits politiques et sociaux qui sont intégrés au concept de dette de la Nation.

Sous l'Ancien Régime, la dette publique représente déjà un « *compromis social* »[414], mais après la Révolution de nouvelles obligations non financières sont inscrites dans les textes et révèlent la complexité du concept protéiforme de dette publique[415]. Les révolutionnaires estiment par exemple que le secours aux indigents est une dette nationale[416] et dans le même sens Fermín Laferrière constate que « *la Convention ouvrit pour eux les maisons de détention ; elle proclama dette nationale l'assistance des pauvres, interdits aux citoyens, sous peine d'amende de faire l'aumône, et décréta la transportation du mendiant en récidive au fort Dauphin, île de Madagascar* »[417]. L'éducation publique est elle aussi envisagée comme « *une dette de l'État et un droit social* »[418]. Émile-Victor Foucart prend comme exemple les sénateurs *« inamovibles et à vie »* qui se voient affecter *« une dotation annuelle et viagère (...) incessible, insaisissable et inscrite au grand-livre de la dette publique* »[419].

Un des autres exemples importants de la dimension politique et sociale de la dette de la Nation concerne les pensions qui sont au cœur de débats très différents allant de la situation des membres du clergé à celles des soldats. Les pensions symbolisent alors ce que signifie le besoin d'unité autour de la Nation incarné de la dette publique et la clarté des débats politiques tend d'ailleurs à faire oublier qu'elles sont aussi un

---

[414] La vénalité des offices reposait sur un « compromis social », voir Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*, p. 200

[415] Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE V - Des contributions publiques, Article 2 (...) Le traitement des ministres du culte catholique pensionnés conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale constituante, fait partie de la dette nationale (...).

[416] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 152

[417] Fermín LAFERRIERE, *Cours de Droit Public et Administratif*, *op. cit.*, p. 312

[418] *Ibid.*, p. 425

[419] Const. du 14 janv. 1852,19 et suiv. — S.-C. du 25 déc. 1852, 11. — Décr. des 24 mars et 2 avril 1852, voir Émile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif*, 4e éd., Paris, A. Marescq et E. Dujardin, 1855., Tome 1, p. 77

sujet technique bien difficile à appréhender. La législation « *extrêmement touffue* »[420] des pensions est révélatrice de ces problèmes. La loi des 3 et 22 août 1790 reconnaît la première « *dans certains cas exceptionnels, une dette de l'État, sous forme viagère, envers certains fonctionnaires privilégiés ou envers certains citoyens jugés dignes d'une récompense nationale ».* Depuis, *« nombreux sont les textes qui ont étendu ce droit à pension, en modifiant chaque fois les conditions d'exercice et même de nature* »[421]. Par la suite, les pensions passent d'ailleurs d'une « *simple faveur* » à un « *véritable droit subjectif garanti* »[422].

Les articles 21 et 22 de la Constitution du 24 juin 1793 affirment que « *les secours publics »* sont *« une dette sacrée ».* Dans le même sens, le texte prévoit que *« la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* » (article 21) ou encore que « *l'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens* » (article 22).

Auguste Comte met en avant la dimension politique de la dette publique dans ses écrits. Selon lui, « *nombreux sont les textes des constitutions françaises où l'on trouvait déjà le mot de « dette », et même dans celle de 1793 celui de « dette sacrée », appliqué au devoir d'assistance. Mais ce mot était pris dans le sens un peu vague d'obligation morale, de devoir — dans le sens où l'on dit parfois « noblesse oblige » ou « richesse oblige » — et c'est à la conscience de chacun qu'on laissait le soin de l'acquitter de son mieux. Or, il s'agit de prendre au sérieux et de conférer force juridique à ce mot de devoir en le transformant en dette et, au cas où elle ne serait pas volontairement acquittée, en lui donnant une sanction légale. Mais comment la trouver dans les lois ? — Il suffit d'ouvrir le Code civil aux articles 1371-1381 qui forment le chapitre intitulé les « quasi-contrats » et font partie du Titre IV ayant pour rubrique Des engagements qui se forment sans conventions* »[423].

---

[420] Jean d'HERCLONVILLE, *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique : règles anciennes et principes nouveaux. Lettre-préface de M. Raymond Poincaré*, Paris, Dalloz, 1925, 279 p., p. 2

[421] *Ibid.*, p. 2

[422] *Ibid.*, p. 2

[423] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, 4e éd., Paris, Sirey, 1922, 815 p., p. 706

La thématique est aussi l'un des objets d'étude des « *Éléments de droit constitutionnel* » d'Adhémar Esmein [424] qui observe encore dans son « *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814 »* les multiples dimensions de la dette nationale[425].

Ces exemples illustrent la dimension sociale de la nouvelle dette de la Nation et le « vouloir-vivre ensemble » caractérisant une appartenance fondée sur l'idéologie révolutionnaire[426]. Couplée depuis la Révolution dans les textes et les idées au concept de Nation, la dette publique a une dimension organique reconnue juridiquement. Dans son ouvrage « *Histoire de l'État Providence* » François Ewald relève ce problème en le qualifiant de « *symbolique du contrat social* ». Pour l'auteur : « *Si j'ai contracté avec quelqu'un ou si j'ai commis un délit, il ne fait pas problème que je sois juridiquement obligé. Par contre, lorsqu'il s'agit du pauvre, la raison de l'obligation qui peut me contraindre à la secourir ne peut se trouver que dans le contrat social lui-même. Si bien que la problématique de l'assistance sociale conduit directement aux principes qui président aux rapports d'obligation* »[427].

D'ailleurs, le mouvement d'unité autour de la Nation ainsi que les incidences politiques et sociales d'une dette nationale ne concernent pas seulement le cas français. Sur ce sujet, Jean Heffer observe qu'aux États-Unis aussi la dette publique est l'un « *des moyens les plus efficaces pour souder initialement une population habituée à vivre dans des espaces autonomes* »[428]. Celle-ci est illustrée par Ronald Dworkin qui souligne que « *les hommes ont des droits moraux contre l'État* »[429]. La question des dettes publiques met en avant un mouvement d'union et de délimitation des nations autour de la nationalité qui conduit au gain de droits et de garantie pour la population.

---

[424] Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, L. Larose, 1896., p. 374

[425] Adhémar ESMEIN, *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814 : Révolution, Consulat & Empire*, Paris, Sirey, 1911., p. 158

[426] Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2013, 762 p., p. 80

[427] François EWALD, *Histoire de l'Etat providence: Les Origines de la solidarité*, Paris, Grasset, coll. « Le Livre de poche. Biblio essais », n? 4222, 1996, 317 p., p. 15

[428] Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *op. cit.*

[429] Ronald Myles DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 515 p.

C. Les difficultés à « connaître la nation que ce droit est destiné à régir »[430]

La perspective historique permet de contextualiser les origines d'un sujet ancien et de souligner la difficulté de connaître les relations personnelles et patrimoniales particulières qui existent entre les débiteurs et les créanciers de la dette publique. Mais établir que la Nation est la débitrice de la dette publique n'est pas suffisant pour permettre d'appréhender ce débiteur particulier. Plus encore, l'affirmation des révolutionnaires génère un certain désarroi car bien que la dette publique ait un débiteur identifié dans les textes et les esprits il s'agit d'un obligé insaisissable.

La première édition du « *Dictionnaire de l'Académie française* » publié en 1694 définit la Nation comme la somme de « *tous les habitants d'un même État, d'un même pays, qui vivent sous les mêmes lois et usent d'un même langage* »[431]. Historiquement, la nationalité est d'abord un lien d'allégeance et pour le Roi le droit de naturaliser est une expression de sa puissance souveraine[432]. Sauf que durant la période révolutionnaire, l'idée de Nation est repensée par les auteurs. Elle devient un être physique et c'est cette nouvelle approche qui permet de la penser comme le débiteur de la dette publique (**1**). En rupture avec l'idée de Nation incarnée, l'approche métaphysique défendue depuis le dernier quart du XIX^e^ siècle remet en cause la notion de nation-débitrice telle qu'elle est pensée lors de la période révolutionnaire. D'ailleurs, depuis le XX^e^ siècle la Nation est principalement perçue comme un concept politique et les approches incarnées sont rejetées. En fin de compte, le concept de Nation est déformé par ses différentes acceptions et la notion de nation-débitrice ne permet plus de répondre aux problèmes posés par les nouvelles réalités de l'époque contemporaine (**2**).

1. La Nation, un débiteur au-dessus des lois

Le débat sur la nature de la Nation et son rapport avec la dette publique est au centre des discussions politiques de la période révolutionnaire. Du point de vue

---

[430] Émile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, 3^e^ éd., Paris, Videcoq, 1843., Tome 1, p. 23

[431] ACADEMIE FRANÇAISE, *Le dictionnaire de l'Académie françoise, dédié au Roy. T. 1. A-L*, Paris, Vve J. B. Coignard et J. B. Coignard, 1694.

[432] Gilbert ANTON, « Devenir Français », *op. cit.*

juridique, la période voit le décret du 26 août 1790 supprimer le droit d'aubaine et enfermer la nationalité dans une somme de règles, mais la Nation est surtout saisie par la Constitution des 3-4 septembre 1791[433] qui voit la Monarchie constitutionnelle affirmer la souveraineté nationale[434]. Le sujet de la nation-débitrice invite alors à observer le décalage entre les textes, leur perception et leur réception. Pour les Hommes de 1789 la dette publique fait partie du lien qui doit unir la société. Créer ce débiteur, c'est participer au fondement et à la légitimité d'un « *système d'obligations réciproques qui constitue le substrat du lien social* »[435]. La nation-débitrice est alors doublement un débiteur au-dessus du droit des hommes, mais en même temps le « *sujet de la souveraineté* »[436]. Dès son origine, cette ambivalence conduit à des confusions et à de nombreuses incertitudes. La nation-débitrice est à la fois une « *totalité abstraite* », mais aussi un « *personnage collectif bien vivant* »[437]. Ces problèmes juridiques et conceptuels sont importants et ainsi que le relève Sièyes, si « *le gouvernement n'exerce un pouvoir réel qu'autant qu'il est constitutionnel ; il n'est légal qu'autant qu'il est fidèle aux lois qui lui ont été imposées. La volonté nationale, au contraire, n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale, elle est l'origine de toute légalité* »[438]. La Nation serait donc un débiteur au-dessus des contrats d'emprunts qu'elle souscrit. Dans son ouvrage « *Qu'est-ce que le Tiers état ?* » Emmanuel Joseph Sieyès développe la perception considérée comme classique du sujet et mène son analyse sur le terrain du droit. L'auteur traite d'ailleurs directement de la question des dettes publiques et pour lui la Nation ne peut être formée que « *par le seul droit naturel* » alors que « *le gouvernement, au contraire, ne peut appartenir qu'au droit positif* »[439]. La portée de l'affirmation est que « *jamais une nation coupée par ordres n'aura rien de commun avec une nation une* »[440]. La Nation est alors « *un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentée par*

---

[433] *Ibid.*

[434] Sur le modèle de l'article III de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen De 1789 « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation ».

[435] Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, Paris, Ellipses, coll. « Grands enjeux », 1999, 176 p., Conclusion.

[436] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 100

[437] *Ibid.* p. 85

[438] Emmanuel Joseph SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, Éditions du Boucher, 2002, 87 p. p. 54

[439] *Ibid.* p. 54

[440] *Ibid.*, p. 41

la même législature »[441]. Embrassant le libéralisme politique de l'époque et « *dans un langage très proche de celui des physiocrates* » [442], Sieyès considère la Nation comme une « *agrégation spontanée, dont le principe de rassemblement réside dans la nécessité où se trouvent les hommes de mieux satisfaire à leurs besoins. La nation n'est donc pas le produit d'un contrat social, d'un quelconque libre arbitre, mais le simple résultat d'une loi qui la prédétermine, la loi du besoin* »[443]. Alors la dette de la Nation peut-elle, selon cette idéologie, être enfermée dans un régime juridique ? Pour Sièyes, la réponse est loin d'être évidente, car la « *Nation ne doit ni ne peut s'astreindre à des formes constitutionnelles* »[444], elle devrait toujours être « *maîtresse de réformer sa constitution* »[445]. Obéissant au droit naturel, la Nation « *a le droit et le pouvoir d'agir dans le monde de sa propre initiative. Il n'existe aucun pouvoir au-dessus d'elle, aucun pouvoir spirituel et temporel. Et ce qui se trouve en dessous d'elle ne tient son autorité que par délégation ou tolérance de la nation. La nation forme l'État* »[446]. Son apport au débat des dettes de l'Ancien Régime suit cette logique : « *envers qui cette nation se serait-elle engagée ? Je conçois comment elle peut obliger ses membres, ses mandataires, et tout ce qui lui appartient ; mais peut-elle, en aucun sens, s'imposer des devoirs envers elle-même ? Qu'est-ce qu'un contrat avec soi-même ? Les deux termes étant la même volonté, on voit qu'elle peut toujours se dégager du prétendu engagement* »[447].

2. L'abandon de l'idée de nation-débitrice : vers une conception métaphysique de la Nation

L'approche de Nation comme objet incarné sied bien à l'idée d'une nation-débitrice sauf que depuis toujours la Nation est plus que la seule débitrice de la dette publique, c'est un concept qui existe dans d'autres réalités et qui représente des enjeux très différents selon les circonstances et les époques. Le concept de Nation fait

---

[441] *Ibid.*, p. 5
[442] Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1958*, *op. cit.* p. 33
[443] *Ibid.* p. 33
[444] Emmanuel Joseph SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, *op. cit.* p. 56
[445] *Ibid.* p. 58
[446] Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op. cit.*, p. 36
[447] Emmanuel Joseph SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, *op. cit.* p. 55

se rencontrer plusieurs influences et plusieurs sciences. En France, les circonstances politiques font que les idées de la Révolution sont progressivement écartées au profit de nouvelles perceptions capables de répondre à des problèmes politiques inédits. Plus précisément, la rupture avec l'idée de Nation comme corps incarné est le résultat d'une opposition face à la conception allemande de la Nation[448]. Cette opposition « *binaire* »[449] est marquée en France par la Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882 par Ernest Renan « *Qu'est-ce qu'une nation ?* » qui voit le philosophe français en proposer une conception métaphysique et lui offrir sa future « *définition classique* »[450]. La Nation est avec lui « *une âme, un principe spirituel (...) l'aboutissement d'un long passé d'efforts, de sacrifices, de dévouements (...) un capital social sur lequel on assied une idée* »[451]. Mais, cette « *grande solidarité* »[452], cette « *conscience morale* »,[453] peut-elle être envisagée comme débitrice de la dette publique au même titre que le permet la construction physique de 1789 ? Sans doute pas, car le sens des propos de l'auteur est justement d'écarter tous les liens de droit à une époque où le positivisme se propage[454].

Dans le même sens, il faut souligner que l'idée de Nation est par la suite reprise dans les débats politiques virulents de la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}. Ce que signifie « la Nation » ou ce qu'elle doit signifier est pensé par des auteurs comme Maurice Barrès (qui serait l'inventeur même du mot « *nationalisme* »[455]) ou Maurice Charras. Le concept devient alors clivant et enflamme les débats. Dans le climat

---

[448] Voir Johann Gottlieb FICHTE, *Les Discours à la nation allemande* qui « s'articulent autour de quelques grands thèmes fondamentaux: l'appel à la réforme intellectuelle et morale qui apparaît urgent et nécessaire après une défaite de grande ampleur, la polémique contre les courants d'idées et conceptions qui portent la responsabilité de cette défaite, l'exaltation de la germanité (Deutschheit), caractère commun irréductible à toute la nation allemande, en dépit des particularismes, l'appel au sursaut « national » et à une régénération spirituelle qui passe par l'éducation du peuple tout entier » Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, p. 31 rappelant que « l'assimilation nation culturelle/ conception « allemande » et nation politique/conception « française » se nourrit d'une double référence, théorique et historique ». p. 9 et suivantes.

[449] *Ibid.*, p. 9

[450] *Ibid.*, p. 9

[451] Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation? Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882*, 2^{e} éd., Paris, Calmann Lévy, 1882, 82 p., p. 26

[452] *Ibid.*, p. 27

[453] *Ibid.*, p. 29

[454] Eric MAULIN, « Positivisme », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1171-1177.

[455] Ce mot aurait été créé durant la Révolution et a été oublié jusqu'à la parution d'un article publié dans *Le Figaro* par Maurice Barrès le 4 juillet 1892 « *La querelle des nationalistes et des cosmopolites* », voir Michel WINOCK, *Le Siècle des intellectuels*, SEUIL., Paris, Seuil, 1997, 885 p., p. 44

politique de l'époque, il n'est d'ailleurs plus possible de penser la Nation autrement qu'au regard des questions qui animent l'affaire Dreyfus. Les esprits en sont durablement marqués et, ainsi que le relève Maurice Hauriou, depuis cette période les juristes écartent « *le point de vue juridique pour s'en tenir au point de vue politique* »[456]. À titre d'exemple, Léon Duguit accepte la réalité sociologique de la Nation, mais refuse de lui reconnaître une personnalité juridique. Sous quelle forme alors la Nation peut-elle prendre corps ? L'analyse de Maurice Hauriou est proche de celle de Renan, il admet la difficulté d'envisager ce qu'il nomme la « *parenté spirituelle* », la « *mentalité, c'est-à-dire la même tournure d'esprit, la même façon d'envisager toutes les idées* »[457]. Pour Hauriou, « *une nationalité est une mentalité* »[458] et chaque homme composant la Nation serait habité par le devoir de l'honorer. Mais la Nation a-t-elle, ainsi que l'observe Maurice Hauriou, toujours conscience de son « *unité morale* »[459] ? Sait-elle qu'elle est la débitrice de la dette publique ?

Depuis le XX[e] siècle, la Nation est principalement envisagée comme un « *concept politique* »[460]. L'idée de nation-débitrice est abandonnée et si la Nation n'est pas exclue du champ de la recherche en droit[461], les aspects juridiques de la question sont surtout étudiés en référence aux autres sciences sociales[462]. Dans le droit positif, le lien entre la Nation et la dette publique est largement ignoré. Malgré cela, il est fait de nombreuses références à la dimension patrimoniale du sujet. Le Code de l'urbanisme prévoit par exemple à son article L-110 que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* »[463] ce qui « *implique une transmission intertemporelle et*

---

[456] Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2[e] éd., Paris, Recueil Sirey, 1930, 332 p., p. 9, voir aussi le « principe des nationalités » développé par l'auteur.
[457] *Ibid.*, p. 6 et s.
[458] *Ibid.*, p. 6 et s.
[459] *Ibid.*, p. 6. Pour l'auteur, la formation des nations, ou la définition des nations se résoud au regard des événements historiques ; des éléments ethniques, race, langue, religion et enfin au regard des éléments liés à la parenté spirituelle.
[460] « Bien que la nation soit le résultat d'un processus, elle n'est pas un concept des sciences naturelles, ni de l'ethnologie, ni de la sociologie: elle est un concept politique » Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op. cit.*, p. 34
[461] Dominique ROUSSEAU, « Charlie ou l'expérience de la construction juridique du peuple », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, n[o] 2, 1 Mars 2015, p. 371 et s.
[462] Stéphane PIERRE-CAPS, « Nation et peuples dans les constitutions modernes », *op. cit.*, 17
[463] Code de l'urbanisme, Partie législative, Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme Article L110

intergénérationnelle »[464]. Ce sont des mots proches de ceux utilisés pour traiter de la dette publique. Par contre, la Nation n'est pas un concept juridique qui permet de créer un lien unissant une personne à un État afin de déterminer un nombre fini de débiteurs. Elle n'est plus envisagée comme « *une réalité concrète* », « *palpable* » ou simplement saisissable. Il s'agit d'une « *entité immatérielle* »[465], une « *belle idée purement politique consciente des conceptions et des prétentions juridiques* »[466]. Il faut d'ailleurs relever que la conséquence de l'emprise des idées politiques sur le sujet est importante, car les auteurs « politistes » choisissent généralement de lier les concepts d'État et de Nation[467] et envisagent même l'interaction entre l'État et la Nation comme « *consubstantielle* »[468]. Cette perspective conduit à considérer que les notions de « dette de la Nation » et « dette de l'État » sont des synonymes[469]. Ce point doit être soulevé car une grande partie du discours sur la dette publique lie ces deux formes de dettes pour ce motif, sauf que juridiquement, cette assimilation induit en erreur face à la réalité des périmètres proposés par la comptabilité publique. À l'image d'Henri de Courteville, les juristes rejettent en général cette assimilation entre Nation et État. Pour les juristes, la Nation « *c'est une tout autre chose* »[470] que l'État.

La portée de l'affirmation selon laquelle la Nation tout entière est la débitrice de la dette publique n'a qu'un sens politique. Faut-il accepter cette difficulté et ce manque de certitude ? Il n'est en tout cas pas ignoré par le législateur qui voit certainement là un concept de science politique bien périlleux à manier. Il n'est donc pas possible de découvrir la « *liaison organique* » entre l'État et la Nation[471]. La remarque d'Henri de Courteville reste d'actualité : « *après avoir créé la nation, le droit n'ose-t-il plus s'approcher maintenant de sa propre créature ?* »[472].

---

[464] Isabelle SAVARIT, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *Revue Française de Droit Administratif*, 1998, p. 305 et s.
[465] *Ibid.*
[466] Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op. cit.*, p. 41
[467] « L'État assure le cadre institutionnel et territorial ainsi que l'ensemble des institutions et des moyens de contrôle et de coercition permettant de maintenir l'unité et la cohésion des unités politiques, qui constitue l'ethnie en nation », voir Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, p. 5. Pour l'auteur, le sens originel de nation est assez proche de ce que nous appelons une « ethnie ».
[468] *Ibid.*, p. 5
[469] Il faut d'ailleurs relever que cette confusion a aussi déteint sur certaines analyses de juristes, voir Stéphane PIERRE-CAPS, « Nation et peuples dans les constitutions modernes », *op. cit.*, p. 260
[470] Henri de COURTEVILLE, *La nation : étude théorique*, Université de Nancy. Faculté de droit, Charleville, A. Anciaux, 1897, 255 p., p 53. La thèse de l'auteur est très influencée par Ernest Renan.
[471] Stéphane PIERRE-CAPS, « Nation et peuples dans les constitutions modernes », *op. cit.*, p. 249
[472] Karl RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op. cit.*, p. 41

§ 2 - Les différents sens du concept de dette de la République

La notion de « dette de la République » peut être envisagée de trois manières différentes[473]. Elle peut d'abord l'être en référence au sens étymologique du mot « république » (du latin *res publica* qui signifie « chose publique ») et donc en correspondance avec la dette de la Nation. Elle peut ensuite reposer sur son sens formel et correspond alors aux dettes du type de régime que l'Histoire, depuis la Révolution, consacre sous ce nom et définie négativement comme n'étant ni une dette de la Monarchie, ni de l'Empire ou tout autre régime qui ne serait pas la République. Elle peut enfin être comprise sous son sens idéologique et représente alors un système de valeurs et de croyances[474]. Ces trois approches concernent la dette publique. La notion de « Dette de la République » correspond d'abord à l'utilisation du terme comme adjectif, c'est-à-dire à une variété de situations et en premier lieu la nouvelle administration de la dette de la Nation au moyen du Grand-Livre de la dette publique de 1793 ainsi qu'aux « principes républicains » qui animent l'ouvrage (**A**). Du point de vue théorique, le terme est utilisé dans un sens différent et défini par la négative, la Dette de la République est alors la dette d'un régime et pas d'un autre. Ce sens est celui qui invite à inscrire le sujet dans les réflexions portant notamment sur les dettes odieuses et plus généralement l'histoire des dettes publiques par-delà les régimes politiques et juridiques (**B**). Le sens de cette dernière grille d'analyse a un écho important. En France, il repose sur deux crises fondatrices, la « banqueroute des deux tiers » et la « crise des emprunts russes » (**C**).

A. La « Dette de la République » : l'administration de la dette de la Nation

Le premier problème posé aux décideurs de la période révolutionnaire est celui du sort de la dette de l'Ancien Régime. Faut-il ou non la répudier ? Dans ce débat, Joseph Cambon joue un rôle essentiel. Il souhaite « *acquitter la dette contractée par*

---

[473] Il faut relever que le concept de « République » ne peut pas non plus « être défini avec une parfaite clarté », voir Pierre BRUNET, « Le concept de république dans le droit public français », *in La République : valeurs et représentations*, 2007, pp. 99-130.

[474] Christophe VIMBERT, *La tradition républicaine en droit public français*, Mont-Saint-Aignan Paris, Publications de l'Université de Rouen Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique 73 », 1992, 392 p., p. 18 et 19.

le despotisme »[475] et « républicaniser » la dette de l'Ancien Régime pour protéger la nouvelle République (**1**). Ce vœu est incarné par la création du Grand-Livre de la dette publique et, dans la perspective française, la notion de dette de la République correspond donc d'abord à l'administration de la dette de la Nation (**2**). Elle s'inscrit comme l'un des aboutissements du « *processus révolutionnaire* »[476] en matière de gestion des finances de l'État et comme un élément du « mythe fondateur » de la République en France (**3**).

1. Le sens de la démarche : républicaniser la dette de l'Ancien Régime

L'ambition affichée derrière le Grand-Livre est de permettre la meilleure gestion possible de la dette publique. Celle-ci s'articule autour de quelques grands principes qui matérialisent le changement de nature que connait la dette publique lors de la Révolution. Joseph Cambon affirme d'ailleurs sa volonté de « *républicaniser la dette publique* » et d'« *acquitter la dette contractée par le despotisme* »[477]. Il joue un rôle essentiel en prenant part aux travaux sur les dettes de l'Ancien Régime. Selon lui, si la nouvelle République ruine « *tous ceux qui, ayant cru à la République, ont obéi aux prétendues lois* »[478] les capitalistes qui ont défié le Roi mettront en danger la nouvelle République : « *vous verrez le capitaliste qui désire un roi parce qu'il a un roi pour débiteur et qu'il craint de perdre sa créance si son débiteur n'est pas rétabli désirer la République, qui sera devenue sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant* »[479]. Le projet d'un Grand-Livre représente donc « *le tombeau des*

---

[475] Joseph CAMBON, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente fait à la séance du 15 août 1793*, Paris, Imprimerie Nationale, 1793., p. 2

[476] Jean-Marie PONTIER, *La République en France*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit : droit public », 1998, 146 p., p. 7. La Constitution du 24 juin 1793 offrit une constitution à la Première République proclamée le 21 septembre 1792. C'était « la Constitution française la plus proche des idées de Jean-Jacques Rousseau et sans doute celle qui se veut la plus démocratique. Elle proclame la souveraineté du peuple, et non plus la souveraineté nationale », voir Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, Histoire constitutionnelle de la France, 4e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3547, 2013, 128 p. p. 24. Constitution du 24 juin 1793, Art. 25 La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

[477] Joseph CAMBON, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente...*, *op. cit.*, p. 2

[478] *Ibid.*, p. 19

[479] *Ibid.* ; François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 108

anciens contrats et le titre unique et fondamental de tous les créanciers »[480]. Il s'agit de faire en sorte que la dette contractée par le despotisme ne puisse plus être « *distinguée de celle qui a été contractée depuis la révolution* »[481]. La nouvelle dette publique symbolise « *le caractère inédit de la relation de confiance entre les propriétaires de rentes et leur débiteur : l'État* »[482]. En ce sens, la nationalisation de la dette publique entamée en 1789 est une « *marche vers la République* »[483].

2. Le Grand-Livre de la dette publique : un monument du droit public financier

En 1793, un Grand-Livre de la dette publique est créé pour administrer la dette de la Nation. Son rôle d'organisation et de contrôle de la dette est essentiel, certains observateurs affirment même qu'avec ce livre « *commencent les temps modernes de la fortune publique* »[484]. Ce Grand-Livre pose certains des grands principes qui sont d'ailleurs encore d'actualité et c'est en ce sens qu'il peut être présenté comme un monument du droit public financier. Il est notamment le sujet d'une partie de l'important « *Traité de la dette publique »* d'Emmanuel de Bray de 1895[485] et de très nombreux ouvrages du XIX[e] siècle. Il est « *la pierre fondamentale du système inauguré par Cambon* »[486].

Le Grand-Livre de la dette publique est créé par la loi organique du 24 août 1793[487]. Il est présenté à la chambre par Joseph Cambon qui est à cette époque le Rapporteur du comité des finances. Ainsi que l'avance Barbé-Marbois, le Grand-

---

[480] Joseph CAMBON, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente...*, *op. cit.*, p. 18

[481] *Ibid.* p. 18

[482] Marie-Laure LEGAY, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique : vers 1500 - vers 1850*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 493 p., p. 228

[483] Jean-Marie PONTIER, *La République en France*, *op. cit.*, p. 8

[484] Georges DELOISON, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse*, Paris, L. Larose et Forcel, 1890, 868 p., p. 11

[485] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*

[486] Georges DELOISON, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse ; avec un commentaire*, *op. cit.*, p. 11

[487] « Dès le bas Moyen Âge, les organismes de crédit comme les *Monti* italiens tenaient en partie double les comptes ouverts aux porteurs de titres dans un Grand-livre », voir Marie-Laure LEGAY, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 228

Livre est un registre « *conforme aux principes d'une bonne comptabilité* »[488] et est désigné par Cambon comme « *le meilleur cadastre pour la répartition des Impôts* » [489]. Il représente une tentative de mettre un terme à l'extrême diversité des titres de créances contractées sur le Trésor royal en réalisant l'unification des dettes de l'État[490]. Il fait suite à un décret du 17 juillet 1793 qui prévoit « *que tous les titres représentatifs des droits féodaux devaient être brûlés* » [491]. La loi du 24 août pose la même règle d'effacement pour tous les anciens titres de rente. Le Grand-Livre a l'ambition de rassembler tous les titres qui sont jusque-là dispersés et dont l'origine, le nom, la forme, l'affectation, le mode de régie et de paiement varient « *à l'infini* »[492]. Dans les faits, ces titres sont essentiellement les rentes, car ni les comptes de la Dette flottante, ni les obligations du Trésor à long terme, ni les capitaux remboursables à divers titres n'en font partie[493]. L'auteur de l'entrée dans le « *Dictionnaire des Finances* », le même Emmanuel de Bray, le qualifie même directement de « *livre ouvert à l'inscription des rentes* »[494]. La création d'un « *titre unique et fondamental des créanciers de l'État* »[495] ne doit donc pas masquer que le Grand Livre ne constitue pas un registre unique de l'ensemble des créances de l'État. Il faut d'ailleurs relever que les pensions ou les cautionnements en sont écartés[496].

La direction de la dette publique appartient au ministère des Finances, mais le Parlement surveille son évolution et peut interdire son accroissement. Le Grand-Livre est dirigé par un directeur et des agents comptables[497] qui dirigent les opérations sur

---

[488] *Ibid.*, p. 288

[489] Cité par D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 140

[490] « Il ne faudrait pas d'ailleurs tomber dans l'erreur plaisante de croire que le Grand-Livre est un gros volume. C'est une énorme série de registres, de fascicules, qui existent en deux exemplaires dont l'un est à Paris, au ministère des finances, et dont le double est conservé à Saint-Cloud. Chaque cautionnement, chaque titre de pension, chaque titre de rente y sont inscrits sous un numéro spécial., sur cette question », voir Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 564

[491] Norbert OLSZAK, « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », *op. cit.* p. 19

[492] Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome II, E-Z*, Paris, Berger-Levrault, 1889, 1571 p., p. 325

[493] *Ibid.*, p. 325. Dans le même sens, La dette dite « viagère » était inscrite dans un Grand Livre spécial.

[494] *Ibid.*, p. 326

[495] Loi du 24 août 1793 – Article 6 : « Le Grand-Livre de la dette publique sera le titre unique et fondamental de tous les créanciers de la République ».

[496] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*, p. 85

[497] *Ibid.*, p. 85 et s.

les rentes[498]. Le bureau du Grand-livre centralise les inscriptions des créances, l'émission des titres, la comptabilité et prépare la mise en paiement des rentes en fournissant aux comptables chargés de les acquitter des états d'arrérages[499]. Par la suite, l'enregistrement des opérations est réglementé par les articles 196 et suivants du décret du 31 mai 1862 qui prévoient les « *Dispositions particulières sur la dette inscrite et sur la dette flottante* »[500]. Le succès du Grand-Livre est si important que l'idée est même avancée de le prolonger par des Grand-Livres annexes dans les territoires conquis par Napoléon Bonaparte dans le royaume de Naples ou en Hollande[501]. La loi du 14 avril 1819 créée dans chaque département un « Petit grand Livre », « *un livre auxiliaire du Grand-Livre de la Dette publique* » pour atteindre les provinces[502]. Il s'agit de proposer des « rentes départementales » en opposition aux « rentes directes » de Paris. Toutefois, la comptabilité des inscriptions départementales reste centralisée à Paris et ces rentes sont abandonnées rapidement[503]. Dans le même esprit d'ouverture à la population, la loi du 17 août 1822 abaisse de 1000 F le minimum d'inscription et la constitution d'un syndicat des receveurs généraux facilite encore la diffusion de la rente sur le plan national[504].

Le Grand-Livre est un succès et se veut populaire comme en témoignent les efforts de vulgarisation de la littérature qui doivent permettre à toutes les couches sociales de souscrire[505]. Toutefois, sa réussite est liée aux rentes et l'abandon progressif de cet instrument financier conduit de fait à l'abandon du système posé par le Grand-Livre de la Dette publique.

---

[498] Les agents comptables sont soit responsables des transferts et mutations, soit des reconversions et renouvellements de rentes au porteur, soit du Grand-Livre. Sur cette question, voir *Ibid.*, p. 89

[499] Marie-Laure LEGAY, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, *op. cit.*

[500] Voir le *Règlement général sur la comptabilité publique : décret du 31 mai 1862 et actes modificatifs intervenus jusqu'au 31 décembre 1927*, 3e éd., Paris, impr. Berger-Levrault, 1928.

[501] Marie-Laure LEGAY, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 228

[502] François-Régis LA BOURDONNAYE, FRANCE et CHAMBRE DES DEPUTES, *Opinion de M. le comte de la Bourdonnaye, député de Maine-et-Loire sur le projet de loi relatif aux livres auxiliares du grand-livre de la dette publique. (Séance du 24 mars 1819)*, S.l, De l'Imprimérie d'A. Egron, 1819.

[503] Voir Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*, p. 95

[504] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 32

[505] Pour un exemple, voir Louis FOYOT, *Guide du rentier sur l'État, ses relations avec le trésor*, Paris, P. Dupont, 1880, 348 p.

3. La dette de la Nation : un élément du « mythe fondateur » de la République en France

La Première République est « *inscrite dans le processus révolutionnaire* »[506] et représente un aboutissement du point de vue de la construction juridique d'un nouveau débiteur de la dette publique. En ce sens, la dette de la Nation est donc un élément du « mythe fondateur » de la République en France. Le premier des « principes républicains » du Grand Livre est celui de son indivisibilité. Celui-ci est par exemple défendu à travers une somme de règles techniques tendant à anonymiser les créanciers. Il s'agit, au moyen de symboles, d'unir la Nation et de défendre l'idée selon laquelle la dette de la république s'appuie sur l'État tel que les révolutionnaires souhaite le former c'est-à-dire une unité, en opposition aux corps de l'Ancien Régime et détachée de ses liens religieux. Ainsi que l'interprète Alain Supiot, la République apparaît ici comme un « *être immortel qui transcende ses individus* »[507]. La dette de la Nation est son pendant, une dette intemporelle et stable qui doit avoir pour assise l'État lui-même. Si jusqu'à la Révolution française, « *la Nation s'accommode de la diversité des statuts sociaux et des particularismes provinciaux. La République s'attache à les abolir au nom de l'égalité, de la liberté et de la fraternité* »[508]. La dette de la république est alors la réalisation pratique de l'idée de dette de la Nation.

La dette de la Nation participe aussi du mythe fondateur de la Première République au sens qu'attribue Brigitte Krulic à cette idée, c'est-à-dire que « *toute structure fondatrice de lien social doit s'inscrire dans une Histoire. Que cette Histoire soit inventée, interprétée, instrumentalisée, n'importe guère, tout au contraire : c'est le rôle essentiel des mythes fondateurs* »[509]. Justement, il apparaît que dans les discours la dette de la République correspond à la mise au premier plan de certaines valeurs politiques notamment incarnées par les dimensions politiques et

---

[506] Jean-Marie PONTIER, *La République en France*, *op. cit.*, p. 7. La Constitution du 24 juin 1793 offre une constitution à la Première République proclamée le 21 septembre 1792. C'était « la Constitution française la plus proche des idées de Jean-Jacques Rousseau et sans doute celle qui se veut la plus démocratique. Elle proclame la souveraineté du peuple, et non plus la souveraineté nationale », voir Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, Histoire constitutionnelle de la France, 4e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3547, 2013, 128 p. p. 24. Constitution du 24 juin 1793, Art. 25 La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

[507] Alain SUPIOT, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Points Essais 626 », 2009, 333 p., p. 53

[508] Patrick DOLLAT, « La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés », *op. cit.*

[509] Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, p. 158

sociales des dettes nationales[510], mais aussi par la nouvelle forme d'organisation du pouvoir en France et à l'intérieur, de la gestion des finances de l'État.

Le système bâti à cette époque est présenté par Fermín Laferriere comme *« le système financier le plus parfait qui soit connu dans l'histoire administrative »*[511]. Toutefois, cet enthousiasme doit être relativisé car les décideurs ne maîtrisent pas totalement les conséquences de leur dessein. Ils bâtissent un régime propre à cette dette particulière autour de l'idée d'une nation-débitrice, mais la dette publique est alors mêlée à un nouveau concept, celui de république, tout aussi « *difficile à identifier* » [512] et avant tout descriptif. Les éléments essentiels qui forment une « authentique république » ont, comme le relève Pierre Brunet, « *avant tout pour fonction de justifier un ensemble de normes qui peuvent être fort différentes selon les époques et les auteurs* »[513]. Il s'en suit que le concept de dette de la république n'offre pas plus de certitude que les règles techniques incarnées par l'établissement du Grand Livre.

B. La théorie des dettes de régime

Envisagée de manière pratique, la dette de la République correspond à l'administration de la dette de la Nation. Dans sa dimension théorique, la notion de dette de la République renvoie à la « Théorie des dettes de régime » qui est une perspective d'analyse se voulant scientifique et pragmatique des dettes publiques. Ces études ont des racines anciennes. En France, elles sont introduites par Alexander Sack à la suite de la Révolution russe de 1917 et la chute du régime tsariste[514]. Depuis cette époque, un mouvement s'engage pour qualifier de manière rétrospective les dettes des différents régimes. Les sens de ces analyses sont multiples, mais ils se réunissent tous autour d'un propos qui est l'établissement d'un lien entre un régime (politique et /ou juridique) et la dette contractée sous son empire.

---

[510] Voir infra.
[511] Fermín LAFERRIERE, *Cours de Droit Public et Administratif*, *op. cit.*, p. 445
[512] Pierre BRUNET, « Le concept de république dans le droit public français », *op. cit.*
[513] *Ibid.*
[514] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*

Au début du XX^e siècle, cette théorie trouve un puissant écho à travers la « doctrine de Drago » qui a pour origine la position défendue par l'Argentine face aux problèmes rencontrés par le Vénézuéla qui se trouve dans l'incapacité de verser les intérêts et de rembourser le principal de plusieurs emprunts émis en Angleterre, en Allemagne et en Italie. Ces emprunts sont souscrits par des sujets nationaux et dans un premier temps leurs États font jouer la protection diplomatique. Les négociations n'aboutissent pas et l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie envoient alors des navires militaires pour bombarder un port vénézuélien[515]. Luis Maria Drago, ministre des Affaires étrangères de la République argentine, envoie à son représentant aux États-Unis une note le 29 décembre 1902 dans laquelle se trouve développée une argumentation concernant la nature des dettes souveraines et la légitimité du non-paiement de la dette. Pour Drago une dette souscrite auprès de capitalistes étrangers ne doit pas être traitée comme un contrat de droit privé parce que le fait même de contracter est un acte de souveraineté. Cette doctrine est par la suite « reprise »[516] dans la Pan-American Conference de Rio de Janeiro en 1906 et enfin dans la Convention de La Haye de 1907 sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes publiques. Il s'agit de défendre la position selon laquelle aucune procédure exécutoire ne peut n'être ni initiée ni accomplie contre un État. Selon les mots de Luis Maria Drago : « *le recouvrement des prêts par des moyens militaires implique occupation territoriale (...) et cette occupation signifie la suppression ou la subordination du pays où elle est imposée* »[517]. Certains auteurs attribuent à Luis Maria Drago et sa célèbre note de 1902 la distinction selon que la revendication soit ou non fondée sur la nature du contrat[518]. Le ministre s'appuie sur idée déjà défendue en 1823 par James Monroe bâtie autour du XI^e amendement de la Constitution des États-Unis[519] dans laquelle il est prévu que « *les tribunaux fédéraux ne peuvent juger des poursuites à l'encontre d'un des États à l'initiative du citoyen*

---

[515] Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, 6 éd. revue, Complétée et mise à jour., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1974, 879 p., p. 297 et s.

[516] Cette idée, généralement admise, peut être nuancée, voir Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *The Hispanic American Historical Review*, vol. 8, n° 2, Mai 1928, pp. 204-223.

[517] « The collection of loans by military means implies territorial occupation (…) and such occupation signifies the suppression or subordination of the countries on which it is imposed. » (traduction libre) voir *Ibid.*

[518] Par exemple, *Ibid.*

[519] Sur la doctrine Monroe voir, Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, *op. cit.*, p. 299 et s.

d'un autre État ou d'un ressortissant étranger »[520]. Elle est reprise sous le nom de « doctrine Monroe »[521]et Drago semblait croire qu'Elihu Root ou Théodore Roosevelt soutiendraient sa position[522]. Ces débats s'inscrivent dans un climat particulier et un nombre considérable d'interventions étrangères d'État souhaitant préserver leurs intérêts[523]. Alexander Sack réalise donc son grand travail sur une terre fertile.

Les « dettes de régime » sont une perspective théorique des dettes d'États permettant d'enfermer les dettes des gouvernements dans des régimes politiques et/ou juridiques. Cette théorie obéit donc à une logique systémique. L'expression « dette de régime » a généralement une forte résonnance dans le langage politique car elle renvoie aux questions de répudiation de dettes publiques. Dans son sens le plus large, la répudiation couvre l'ensemble des hypothèses où un État renonce à payer sa dette et se distinguerait de la banqueroute qui correspondrait elle à l'hypothèse où l'État est dans l'incapacité de faire face à ses charges[524]. La répudiation est donc d'abord un acte politique et pour cette raison, elle se retrouve généralement dans les hypothèses où les emprunts d'une période déterminée sont déclarés « odieux » par un nouveau gouvernement qui fait savoir qu'il n'est pas tenu de les honorer. Cette perspective des dettes de régime est la plus connue, mais réduire la théorie à cette seule vue crée une confusion entre le problème posé, celui de la nature des dettes publiques, et une de ses solutions à savoir la répudiation par un nouveau régime. En effet, la théorie dispose d'un corps bien plus riche et la notion renvoie d'abord à un cadre d'analyse qui tend à établir que les dettes publiques doivent être limitées dans le temps et dans l'espace pour être comprises. Il s'agit d'une opposition radicale aux théories considérant que les dettes publiques sont « par nature » éternelles. En ce sens, cette perspective permet de dessiner les frontières d'un système juridique et d'en apprécier les composants.

---

[520] « The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State ».

[521] Sur le sujet, voir notamment Williams J. FISCHER, « Le droit international et les obligations financières international qui naissent d'un contrat », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, I 1923, pp. 313-383.

[522] On peut notamment se reporter au « Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine » de 1904 prévoyant que les Etats-Unis interviendraient en dernier recours pour s'assurer que les nations de l'hémisphère occidental ne violent pas les droits des pays de l'Amérique.

[523] Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*

[524] Sur ces distinctions, voir infra.

Du point de vue juridique, la faiblesse de l'approche tient à la confusion qu'elle crée entre les régimes juridiques et politiques. En effet, l'histoire révèle que les cadres des systèmes juridiques (l'ensemble des règles juridiques relatives à l'organisation politique, sociale ou économique d'un État) ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des systèmes politiques (si le régime politique est envisagé comme « *la forme que prend le pouvoir politique dans une société* »[525]). L'approche des différents systèmes insiste sur l'importance de considérer que ces éléments sont reliés entre eux et exerce une influence les uns sur les autres. Ainsi deux régimes juridiques différents peuvent en réalité correspondre à un même système politique pour ce qui concerne le sujet de la dette publique et inversement le système juridique de la dette publique peut-être bouleversé par des événements politiques. D'ailleurs, les différentes républiques connaissent toutes des aspects particuliers, ont toutes des originalités et sont fondées sur différents « *mythes* »[526]. La référence aux dettes de régime ne peut pas non plus se satisfaire de l'étude de la dette publique telle qu'elle est envisagée par chacune des différentes constitutions. Les raisons sont multiples. D'abord, l'étude de l'histoire apprend que si les constitutions sont « *indispensables à la connaissance de la vie politique, ces textes n'en épuisent pas la réalité : ils n'en livrent qu'un aspect. L'expérience historique enseigne que les textes reçoivent parfois de la pratique une interprétation imprévue* »[527]. De plus, si le cadre institutionnel d'un État est défini en premier lieu par sa Constitution qui trace « *le cadre de la vie politique et lui assignent ses règles* »[528], il existe à côté des constitutions d'autres normes plus représentatives. D'ailleurs, les dettes publiques sont peu considérées par les différentes constitutions françaises.

Ensuite, l'autre difficulté de la théorie des dettes de régime est de ne pas permettre la création de modèle. Elle est une théorie au sens d'un ensemble organisé d'idées et de concepts ayant pour but de décrire et d'expliquer un domaine particulier, par contre elle ne débouche pas sur un modèle comme catégorie constituée par un ensemble de caractéristiques et servant à classer des faits ou des objets car les régimes

---

[525] Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS et Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique*, 5e éd., Paris, Presses de Sciences Po Dalloz, 2006, 607 p., p. 169
[526] Jean-Marie PONTIER, *La République en France*, *op. cit.*, p. 1 et 2
[527] René RÉMOND, *La vie politique en France 1789-1848*, Paris, Pocket, 2005, 468 p., p. 16
[528] *Ibid.*, p. 15

sont confrontés à l'histoire des faits, des idées et aux différentes représentations de la dette publique dans la société. En la matière, la confrontation des textes et des faits aux opinions publiques sur la dette publique a un sens et une importance particulière car le sujet irrigue la société toute entière. Même si la comparaison des différents régimes juridiques et politiques des dettes publiques empêche de pouvoir créer un modèle général, cette question reste d'importance car la littérature tend à penser que la dette publique est « *devenue universelle* »[529].

Ce n'est pas parce que cette théorie n'aboutit pas à un modèle qu'elle doit être écartée. Au contraire, d'importants travaux sont menés depuis la Seconde Guerre mondiale et parmi eux, les travaux des organisations internationales indépendantes offrent de riches analyses sur la théorie des dettes de régime. Rajan Raghuram, ancien Conseiller économique et Directeur du Département des études du FMI, propose une définition, serait odieuse la dette qui a non seulement « *contribué à asservir la population et à maintenir le régime en place, mais, qui plus est, ce sont en fin de compte les opprimés qui ont eu à la rembourser* »[530]. Il s'agit là d'une reprise de la définition classique du sujet, mais la force des travaux des organisations internationales réside dans leur capacité à vouloir / pouvoir instaurer une « commission internationale » (par exemple sous l'égide des Nations-Unies) chargée de signaler les régimes qui ne tirent pas leur légitimité du peuple. Une fois le régime vaincu, la dette pourrait être déclarée « odieuse » et un accord international affranchirait les gouvernements successeurs de l'obligation de rembourser la dette contractée par le régime précédent. C'est une question évoquée sous l'angle des banqueroutes dites légales[531]. Dans cette hypothèse, les auteurs considèrent généralement que le refus de payer la dette ne doit pas être considéré « *comme des inexécutions du contrat d'emprunt* »[532]. Les pays créanciers pourraient par ailleurs amender leur législation pour qu'il soit difficile de réclamer le remboursement d'une dette lorsqu'elle a été déclarée odieuse[533]. Cette proposition est affinée par d'autres

---

[529] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.* Préface

[530] Rajan RAGHURAM, « Odieuse ou insidieuse ? », *Finances & Développement*, 2004, pp. 54-55.

[531] Voir infra.

[532] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 252

[533] Rajan RAGHURAM, « Odieuse ou insidieuse ? », *op. cit.*

travaux qui insistent sur les moyens de mesurer la connaissance qu'ont les créanciers de la situation politique du pays. Une « *dette souveraine encourue sans le consentement des populations et sans bénéfice pour elles ne doit pas être transférée à l'État successeur, en particulier si les créanciers avaient connaissance de cet état de fait* »[534].

Les travaux menés permettent de dénoncer un certain nombre de faits qui ne peuvent pas être ignorés[535] et mettent en cause les nombreux régimes qui bénéficient des prêts de certaines banques privées (par exemple l'apartheid de l'Afrique du Sud)[536]. La limite du développement est que sauf à envisager une instance internationale reconnue par tous, il s'agirait non seulement d'une remise en cause de la souveraineté des États et des peuples, mais surtout d'un système dépendant d'appréciations *ex post*. En effet, sauf à qualifier le gouvernement au premier jour, comment déterminer le moment déterminant faisant basculer le régime ? Rares sont les dictateurs qui accèdent au pouvoir en s'annonçant comme tels. Il s'agit d'une solution punitive comme le dévoilent Michael Kremeret et Seema Jayachandran lorsqu'ils défendent cette position en concluant que « *les banques privées — même sans scrupules — y réfléchiront à deux fois avant d'accorder un prêt* »[537].

À l'heure actuelle, il n'existe pas de consensus doctrinal sur les dettes de régime, il est considéré que l'État est le niveau de décision et donc qu'il est engagé en

---

[534] Michael KREMER et Seema JAYACHANDRAN, « La dette odieuse », *Finances & Développement*, 2002, pp. 36-39.

[535] Anastasio Somoza (Nicaragua) aurait détourné 100 à 500 millions de dollars ; Ferdinand Marcos (Philippines) aurait amassé une fortune de 10 milliards de dollars ; Jean-Claude Duvalier (Haïti) se serait enfui avec 900 millions de dollars ; Le gouvernement d'apartheid de l'Afrique du Sud mis au banc de la communauté internationale a consacré des sommes considérables à la police et à la défense pour la répression de la majorité africaine ; Mobutu Sese Seko (RD Congo/ex-Zaïre) aurait détourné 4 milliards de dollars sur des comptes personnels et facilité l'enrichissement de ses proches ; Sani Abacha (Nigéria) aurait détenu 2 milliards de dollars sur des comptes en Suisse en 1999 ; Franjo Tudjman (Croatie) a détourné des montants inconnus, a supprimé la liberté d'expression et inspiré des actions violentes contre ses adversaires politiques voir *Ibid.*

[536] Pour un autre exemple appuyant la création d'une institution indépendante capable de qualifier les régimes les auteurs rappellent qu'« en1997, le FMI a cessé d'aider la Croatie à la demande des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, inquiets de la « situation insatisfaisante de la démocratie » dans le pays. Mais les banques commerciales ont encore prêté 2 milliards de dollars au gouvernement entre cette décision et la mort de Tudjman en décembre 1999. Si l'institution que nous proposons avait existé, les créanciers n'auraient peut-être pas accordé ces derniers prêts, et les Croates ne supporteraient pas cette dette aujourd'hui. » *Ibid.*

[537] *Ibid.* Les auteurs s'appuient « sur un résultat bien connu de la théorie des jeux, qui énonce que la répétition d'un même jeu peut déboucher sur de mulitples équilibres différents, et que le simple fait de publier une information peut créer un équilibre nouveau — et, dans le cas présent, meilleur ».

tant que personne morale. Cette approche écarte la responsabilité des gouvernements. Elle peut toutefois avoir des effets surprenants car « *les États sont des sujets de droit théoriquement sans durée, les promesses restent valables indéfiniment : c'est une différence très importante par rapport à la dette d'une personne. Si l'État emprunteur disparaît en tant que tel (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie), une clé de partage entre les nouvelles composantes de l'ancien « État » doit être déterminée. Inversement, si l'État supprimé réapparaît (Russie, Cambodge), les anciens créanciers font valoir leurs créances* »[538].

C. La réception de la théorie des dettes de régime en France

Pour des raisons historiques, la théorie des dettes de régime est au centre de nombreuses études dans les États du continent américain. Cette théorie trouve aussi un écho important en Europe, mais les travaux portent alors surtout sur l'analyse des situations des États débiteurs hors du continent (principalement sud-américains, mais aussi africains ou asiatiques). En France, les auteurs jugent très sévèrement ces répudiations et l'expliquent par la tradition française qui, malgré la mobilité des régimes depuis la Révolution, impose le respect des dettes de l'État[539]. Les auteurs semblent fiers que la France n'ait jamais cherché dans un changement de régime un prétexte pour répudier sa dette[540]. Et en effet, passé la période révolutionnaire et ses tumultes (essentiellement la Banqueroute des deux tiers), « *le premier soin de la Restauration a été de prendre à sa charge les dettes de la Révolution et de l'Empire, et cette attitude a déterminé le redressement financier* »[541] de la France. Pour un exemple plus récent et « *dans la logique juridique des choses, le gouvernement provisoire, en 1944, appliquant son ordonnance du 9 août « rétablissant la légalité républicaine » , aurait dû conclure à la nullité de toute la dette publique contractée par le gouvernement de Vichy: on doit naturellement l'approuver de ne pas l'avoir fait. On peut encore poser la question de la responsabilité des agents coupables de*

---

[538] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 28
[539] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1972, 509 p., p. 247
[540] *Ibid.*, p. 247
[541] *Ibid.*, p. 247

l'émission d'un emprunt irrégulier à l'égard des souscripteurs ou à l'égard de l'État »[542].

Il est surprenant que les auteurs aient des positions si tranchées et même de trouver une littérature si riche alors qu'aucune répudiation de dette publique n'a eu lieu depuis la Révolution française. Ces propos ne sont-ils alors que des « cas d'école » ou des positions de principe ? L'intérêt des auteurs semble avoir au moins deux fondements. Le premier est le renvoi à un standard qui fait reposer l'argumentaire sur l'autorité et derrière cela, la défense d'un certain système de valeurs. À l'image de Gaston Jèze, Louis Trotabas, Jean-Marie Cotteret ou Edgar Allix, les répudiations sont jugées sévèrement, car elles sont des violations de la parole donnée, sont « *démoralisatrices et encouragent les particuliers à ne pas tenir leurs engagements* »[543]. À côté, il existe une autre raison, l'écho de considérations économiques c'est-à-dire d'une série d'arguments en défense des créanciers, mais aussi de l'État qui craint que les créanciers spoliés fassent s'effondrer les cours des titres et rendent les conditions d'emprunts très onéreuses sinon usuraires.

En France, la théorie des dettes de régime s'appuie sur deux crises fondatrices qui organisent le traitement du sujet à savoir la Banqueroute des deux tiers (**1**) et la crise des emprunts russes (**2**).

1. La première crise : la Banqueroute des « deux tiers »

La première crise est la Banqueroute dite des « deux tiers » (ou remboursement des deux tiers de la dette publique). Elle a pour cause le vote de la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797)[544] selon laquelle les rentes inscrites sont réduites des deux tiers (ce qui fait prendre le nom à la partie restante de *tiers*

---

[542] *Ibid.*, p. 247

[543] Voir notamment Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 245

[544] Il s'agit d'un événement très commenté, on peut se reporter à A. VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, Paris, Berger-Levrault & Cie, 1886, 2 vol., 501 ; 559 p; Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, *op. cit.*

consolidé)[545]. Le tiers consolidé prend aussi parfois le nom de « Liquidation Ramel », du nom du ministre Dominique-Vincent Ramel-Nogaret.

Dans cette affaire, l'utilisation du « papier-monnaie » permet au ministre Ramel de rembourser la dette de l'État pour deux tiers en bons au porteur admis en paiement des biens nationaux et pour un tiers en inscription de rentes 5 % au Grand-livre comme dette consolidée. Le tiers consolidé porte son nom de la partie de la dette publique inscrite au Grand Livre. Toutefois, *« l'abus de l'émission des assignats »*[546] conduit à ce que leur valeur soit rapidement « *réduite à néant* »[547]. Dominique-Vincent Ramel-Nogaret justifie son action par la nécessité de lutter contre les « *vampires qui dévorent la fortune publique* »[548]. Les écrits du ministre Ramel font d'ailleurs apparaître les nombreuses justifications d'une telle mesure, elles seraient la conséquence des tensions qui existent entre les créanciers et la Nation. Il s'agit pour lui d'agir en équité : « *mais ne recevoir les affignats qu'avec perte, n'est-ce pas reprendre ce qui étoit légitimement dû aux créanciers auxquels on les a donnés au pair ?* »[549]. Les explications du ministre révèlent d'ailleurs que la technique utilisée n'est pas nouvelle et qu'elle leur est inspirée de pratiques connues, par exemple aux États-Unis.

La Banqueroute des deux tiers est depuis un symbole de spoliation des créanciers et d'immoralité de l'État face à ses citoyens : « *les Rentiers réduits à se donner la mort verront les dilapidateurs recherchés* » ; *« le jour de la justice arrivera tôt ou tard »*[550]. La conséquence de cette crise financière et politique est que de nombreuses mesures de faveur envers les créanciers ont pour origine cette période. Parmi elles, la

---

[545] Art. 98.- Chaque inscription au grand-livre de la Dette publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée, pour les deux tiers, de la manière établie ci-après; l'autre tiers sera conservé en inscription au grand-livre et payé sur ce pied, à partir du deuxième semestre de l'an V. Le tiers de la Dette publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue, présente ou future.
Art. 100. - Le remboursement des deux tiers sera fait en inscription viagère au denier dix.
Art. 101. - Les bons au porteur délivrés en remboursement de la Dette publique seront reçus en paiement des biens nationaux..
Reproduit par Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, *op. cit.*, p. 1428

[546] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 466

[547] *Ibid.*, Tome 4, p. 466

[548] Dominique-Vincent RAMEL DE NOGARET, *Discours prononcé par manière de motion d'ordre, par D. V. Ramel, député du département de l'Aude, sur les finances, le crédit des assignats, la nécessité des contributions & les avantages des contributions indirectes : dans la séance du 29 frimaire l'an IV de la République française, une & indivisible*, 1795., p. 2

[549] *Ibid.*, p. 8

[550] Pour une reprise d'articles de l'époque, voir D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 115 et s. (citation p. 122).

plus discutée est l'immunité fiscale des rentes. Cette dernière est défendue dans la littérature pour des raisons de « bon sens », car prélever une partie des revenus reviendrait à prélever un impôt sur le remboursement d'un prêt accordé. En ce sens, cela serait une faute économique et morale. L'immunité fiscale est depuis cette époque un argument central des affiches de propagande qui invitent à la souscription de bons du Trésor[551]. Le système de la dette publique trouve son équilibre financier en 1797 et Edgar Allix souligne, parmi d'autres, l'idée que cette crise est fondatrice au sens où elle marque « *l'origine de notre dette publique actuelle* »[552]. D'ailleurs le régime monétaire instauré en 1797 se révèle très durable, il est même d'une longévité remarquable puisqu'il se maintient sans changement majeur jusqu'à la Première Guerre mondiale[553].

2. La seconde crise : les emprunts russes

La seconde crise est la conséquence du décret du 28 janvier 1918 et l'annonce du Gouvernement russe à travers la voix de Lénine que toutes les dettes souscrites sous le régime tsariste sont considérées comme nulles et effacées[554].

L'affaire dite « des emprunts russes » a pour toile de fond les relations politiques, économiques et financières ambiguës qu'entretiennent la France et la Russie[555]. Ces relations sont marquées par l'importante diffusion des emprunts russes en France et par les méthodes adoptées pour assurer « *l'extraordinaire succès des émissions* »[556] malgré les événements politiques de l'époque qui pourraient détourner les prêteurs (la

---

[551] Par exemple l'émission au pair de rentes perpétuelles 4% réservées aux porteurs de Bons de la Défense Nationale de 1925. Voir infra.

[552] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 530

[553] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix: une économie politique du crédit à Paris, 1660-1870*, Paris, Ed. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. « Civilisations et sociétés », n° 105, 2001, 446 p., p. 265

[554] Lénine admettait pourtant la nécessité des dettes publiques, voir Vladimir Ilitch LENINE, *L'état et la révolution : la doctrine marxiste de l'état et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Pékin, Ed. en langues étrangères, 1978, 156 p.

[555] Voir Pierre RENOUVIN, « Les relations franco-russes a la fin du XIXe et au début du XXe siècle : Bilan des recherches », *Cahiers du Monde russe et soviétique*, vol. 1, n° 1, Mai 1959, pp. 128-147; René GIRAULT, *Emprunts russes et investissements français en Russie : 1887-1914 recherches sur l'investissement international*, Paris, A. Colin, coll. « Publications de la Sorbonne », 1973, 618 p.

[556] Pierre RENOUVIN, « Les relations franco-russes a la fin du XIXe et au début du XXe siècle : Bilan des recherches », *op. cit.*

défaite de la Mandchourie, la révolution de 1905[557]). Le succès de ces émissions reste d'ailleurs longtemps mystérieux. Des études récentes révèlent le rôle des banques qui cherchent à favoriser ces emprunts (notamment par le jeu de commissions plus importantes), l'engouement de la presse de l'époque[558] ou encore la position du gouvernement français qui, malgré ses craintes, accorde de nombreuses facilités à la Russie. La France sait d'ailleurs dès 1905 que la Russie ne peut plus faire face à ses charges et si le décret russe représente un choc, il est erroné de présenter la répudiation des dettes tsaristes comme une surprise.

En 1918, près de deux millions de Français sont frappés[559]. Dans un premier temps, le gouvernement français essaye de calmer la panique et assure jusqu'en 1919 lui-même le paiement des intérêts. Espérant une négociation, la France tente de conclure un accord en demandant à la Russie de verser les intérêts en nature, c'est-à-dire de livrer des céréales et du pétrole pour valeur équivalente. Le Gouvernement russe refuse cette solution et la France change alors de stratégie. Ses premières actions sont diplomatiques, la France décide de ne pas reconnaître l'État soviétique, mais cette solution est politiquement intenable. En 1924, la France décide de reconnaître l'U.R.S.S. tout en réaffirmant solennellement que cela ne veut pas dire pour autant qu'elle abandonne la défense des épargnants français. Au contraire, la France continue à réclamer les intérêts et le capital et s'oppose au gouvernement soviétique qui souhaite honorer le décret de 1918. La France cherche ensuite des solutions juridiques et s'engage dans la voie contentieuse. À cette époque, les ressources du droit international public sont faibles, mais il existe une intense réflexion doctrinale sur la question de la succession aux dettes (certains, comme Gaston Jèze un peu plus tard, défendent l'idée que « *le refus de payer les dettes de régimes* » ne doit pas « *être considéré comme une inexécution du contrat d'emprunt* »[560]). Il y a même un relatif

---

[557] La défaite de la Mandchourie fait suite à la guerre qui opposa l'Empire russe à l'Empire du Japon. Elle s'est déroulée du 8 février 1904 au 5 septembre 1905. Victorieux, l'Empire du Japon en tira une petite partie du sud de la Mandchourie et la moitié de l'île de Sakhaline.
La Révolution russe de 1905 englobe l'ensemble des troubles politiques et sociaux qui agitèrent l'Empire russe en 1905. Elle commença lors du « Dimanche rouge », et aboutit dix mois plus tard, à la promesse d'une constitution, le « Manifeste d'octobre ».

[558] Pierre RENOUVIN, « Les relations franco-russes a la fin du XIXe et au début du XXe siècle : Bilan des recherches », *op. cit.* et notamment les pages 143 et 144.

[559] Notamment Marcel Proust, voir Jean-Claude DUCROS, *L'emprunt de l'État*, Paris, Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2008, 473 p., p. 229

[560] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 252

accord de la pratique représenté par la jurisprudence de la Cour Pénale Internationale de La Haye qui défend l'idée du respect des droits acquis. Selon cette pratique, tout État nouvellement constitué doit honorer les droits acquis et les dettes des régimes passés. Mais, il s'agit d'un principe de bonne foi et rien sinon la protection diplomatique n'autorise les États à revendiquer au nom de leurs ressortissants des créances qui ne sont pas apurées. La solution juridique utilisée par un certain nombre d'États concerne les voies d'exécution dirigées contre les biens des États lorsqu'ils sont situés à l'étranger (saisir des ambassades, des navires, etc.). Cette pratique se heurte toutefois à une jurisprudence constante de toutes les juridictions des États occidentaux, à savoir la règle de l'insaisissabilité des biens publics. Tous les biens appartenant à un État étranger bénéficient d'une immunité d'exécution. En 1919 et en 1920, l'État français subit des revers judiciaires devant des tribunaux civils qui déclarent que les saisies réalisées sont nulles et que les biens en question sont insaisissables. La spoliation des rentiers français est un traumatisme qui met en cause l'équilibre du système de la dette publique.

L'emprunt reproduit ci-dessous (une rente consolidée 4%) est un exemple de ceux qui circulaient en France au début du XX^{e} siècle. Le coupon est déchiré jusqu'à celui de février 1919, ce qui témoigne que l'État français, après la répudiation, s'est bien substitué à la Russie durant près de 2 années.

ИМПЕРАТОРСКОЕ
РОССІЙСКОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

РОССІЙСКАЯ 4% КОНСОЛИДИРОВАННАЯ РЕНТА

на нарицательный капиталъ ЧЕТЫРЕСТА ДВАДЦАТЬ ЧЕТЫРЕ МИЛЛІОНА франковъ, равные СТА ПЯТИДЕСЯТИ ДЕВЯТИ МИЛЛІОНАМЪ рублей,

выпущенная, на основаніи ВЫСОЧАЙШАГО Указа 28 Апрѣля/11 Мая 1901 года, въ пятидесяти трехъ серіяхъ, по ВОСЬМИ МИЛЛІОНОВЪ франковъ каждая.

Серія ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЯ, выпущенная

въ количествѣ 7500 листовъ по одной облигаціи (500 фр.=187 руб. 50 к.) съ №00001 по №07500.
1500 листовъ по пяти облигацій (2500 фр.=937 руб. 50 к.) съ №07501 по №15000.
40 листовъ по двадцати пяти облигацій (12.500 фр.=4687 руб. 50 к.) съ №15001 по №16000.

Серія 23.

ОБЛИГАЦІЯ

№01348

ВЪ ПЯТЬСОТЪ ФРАНКОВЪ

=187 руб. 50 коп.=404 имп. герм. марк.=19 ф. ст. 15 шилл. 6 пенс.=239 голл. гульд.=96,25 долл. зол.,

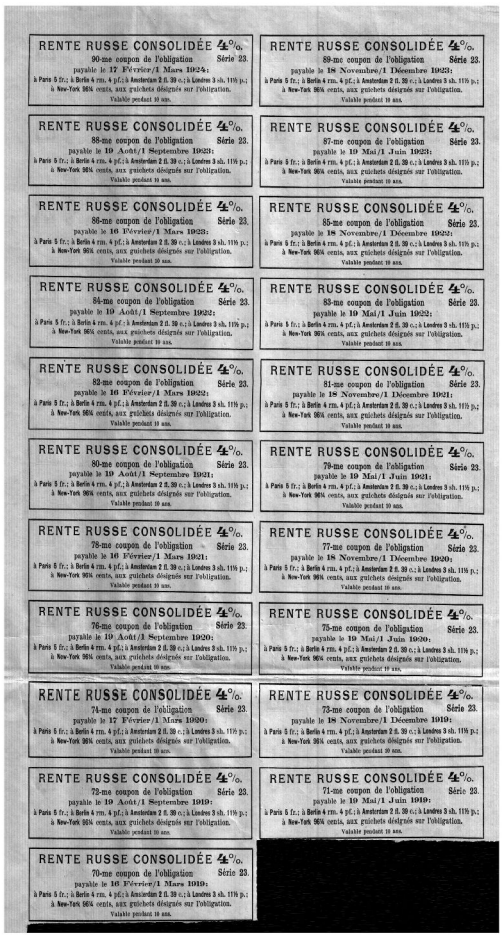
записанная въ Государственную Долговую Книгу, кн. стр.

НА ПРЕДЪЯВИТЕЛЯ.

Управляющій Государственною Комиссіею Погашенія Долговъ

Бухгалтеръ

Извлеченіе изъ Именного ВЫСОЧАЙШАГО Указа Министру Финансовъ отъ 28 Апрѣля/11 Мая 1901 года.



RENTE RUSSE CONSOLIDÉE 4%.

90-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 17 Février/1 Mars 1924:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

89-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 18 Novembre/1 Décembre 1923:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

88-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Août/1 Septembre 1923:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

87-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Mai/1 Juin 1923:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

86-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 16 Février/1 Mars 1923:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

85-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 18 Novembre/1 Décembre 1922:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

84-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Août/1 Septembre 1922:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

83-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Mai/1 Juin 1922:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

82-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 16 Février/1 Mars 1922:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

81-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 18 Novembre/1 Décembre 1921:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

80-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Août/1 Septembre 1921:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

79-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Mai/1 Juin 1921:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

78-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 16 Février/1 Mars 1921:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

77-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 18 Novembre/1 Décembre 1920:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

76-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Août/1 Septembre 1920:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

75-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Mai/1 Juin 1920:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

74-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 17 Février/1 Mars 1920:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

73-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 18 Novembre/1 Décembre 1919:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

72-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Août/1 Septembre 1919:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

71-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 19 Mai/1 Juin 1919:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

RENTE RUSSE CONSOLIDÉE 4%.

70-me coupon de l'obligation Série 23.
payable le 16 Février/1 Mars 1919:
à Paris 5 fr.; à Berlin 4 rm. 4 pf.; à Amsterdam 2 fl. 39 c.; à Londres 3 sh. 11½ p.;
à New-York 96¼ cents, aux guichets désignés sur l'obligation.
Valable pendant 10 ans.

GOUVERNEMENT IMPÉRIAL DE RUSSIE.

RENTE RUSSE CONSOLIDÉE 4%

au capital nominal de QUATRE CENT VINGT-QUATRE MILLIONS DE FRANCS=CENT CINQUANTE-NEUF MILLIONS DE ROUBLES,
émise, en vertu de l'Oukase IMPÉRIAL du 28 Avril/11 Mai 1901,
en cinquante-trois séries, de HUIT MILLIONS DE FRANCS chacune.
Série VINGT-TROISIÈME,
divisée en 7500 titres d'une obligation (500 francs=187 roubles 50 cop.) №00001 à №07500, 1500 titres de cinq obligations (2500 francs=937 roubles 50 cop.) №07501 à №15000 et 40 titres de vingt-cinq obligations (12.500 francs=4687 roubles 50 cop.) №15001 à №16000.

Déclaration № 1892
Série 23. Reçu le 12/14/19

OBLIGATION Série 23.

DE CINQ CENTS FRANCS

=187 roubles 50 cop.=404 reichsmarks=19 livres st. 15 sh. 6 p.=239 florins des Pays-Bas=96,25 dollars or des États-Unis,
inscrite au Grand-Livre de la Dette publique
AU PORTEUR.

Le porteur du présent titre a droit à **cinq cents** francs = 187 roubles 50 cop., rapportant QUATRE pour cent d'intérêt l'an jusqu'à l'amortissement par voie de tirage ou de rachat.

Les obligations de cet emprunt sont exemptes à tout jamais de tout impôt russe.

Le paiement des intérêts s'effectuera trimestriellement, savoir: les 16 Février/1 Mars, 19 Mai/1 Juin, 19 Août/1 Septembre et 18 Novembre/1 Décembre, contre remise des coupons, au choix du porteur: en RUSSIE, à la Banque de l'État—en roubles; à PARIS, chez MM. de Rothschild frères—en francs; à LONDRES, chez MM. N. M. Rothschild & Sons—en livres sterling; à BERLIN, FRANCFORT s/M., HAMBOURG, AMSTERDAM, BRUXELLES, NEW-YORK, aux guichets qui seront désignés par M. le Ministre des Finances — en la monnaie du pays respectif.

Jusqu'au 1/14 Janvier 1916, il ne sera procédé ni au rachat, ni à l'amortissement du présent emprunt. A dater seulement de ce terme, les obligations émises pourront être amorties au pair, soit pour leur totalité, soit par voie de tirage de séries entières, étant stipulé que, dans l'un comme dans l'autre cas, l'appel au remboursement devra être publié trois mois au moins avant l'échéance du coupon, qui aura à être acquitté lors du paiement du capital des séries à racheter.

Le remboursement des obligations s'effectuera sur les mêmes places et dans les mêmes monnaies que le paiement des coupons, contre remise des obligations munies de leur talon et de tous les coupons échéant après la date du remboursement. La valeur des coupons manquants sera déduite du capital à payer.

Les obligations de cet emprunt ne sont exigibles, et les coupons—par dix ans, à dater de leur échéance.

Chaque obligation est munie de coupons et d'un talon pour recevoir de nouveaux coupons à l'épuisement de ceux-ci.

Les obligations sont émises en titres nominatifs et en titres au porteur. Le règlement concernant l'échange des titres au porteur contre des titres nominatifs et vice-versa sera établi par le Ministre des Finances.

Extrait de l'Oukase de S. M. l'EMPEREUR adressé au Ministre des Finances le 28 Avril/11 Mai 1901.

Ayant jugé utile, conformément au projet que vous avez présenté et qui a été examiné par le Comité des Finances, de contracter un emprunt pour rembourser au Trésor Impérial les sommes versées en 1900 à titre d'avances aux compagnies de chemins de fer, ainsi que pour effectuer de semblables avances pendant l'année courante, Nous vous ordonnons d'mettre un emprunt 4% d'un montant de quatre cent vingt-quatre millions de francs (cent cinquante-neuf millions de roubles) aux conditions suivantes:

1) Cet emprunt sera inscrit au Grand-Livre de la Dette publique sous la dénomination de „Rente Russe Consolidée 4%".

2) Cet emprunt sera divisé en cinquante-trois séries, de huit millions de francs (trois millions de roubles) chacune.

3) Les obligations de cet emprunt seront émises en titres nominatifs et en titres au porteur, qui seront divisés en coupures de 500, 2500 et 12.500 francs sur le pied de 500 fr.=187 roubles 50 copecs=404 reichsmarks=19 livres sterling 15 sh. 6 p.=239 florins des Pays-Bas=96,25 dollars or des États-Unis.

4) Il sera établi par vous un règlement concernant les titres nominatifs, leur transfert, leur échange contre des titres au porteur et vice-versa.

5) Le taux d'intérêt des titres est fixé à quatre (4) pour cent l'an; les intérêts seront payables par trimestre et commenceront de courir le 19 Mai/1 Juin 1901.

6) Jusqu'au 1/14 Janvier 1916 il ne sera procédé ni au rachat, ni à l'amortissement du présent emprunt. A dater de ce terme, les obligations émises pourront, en tout temps, être amorties au pair, soit en totalité, soit au moyen de tirages de séries entières, étant stipulé que, dans l'un comme dans l'autre cas, l'appel au remboursement devra être publié trois mois au moins avant l'échéance du coupon, qui aura à être acquitté lors du paiement du capital des séries à racheter.

7) Les coupons de cet emprunt se prescrivent par dix ans, à dater de leur échéance, et les titres—par trente ans, à compter du jour où le remboursement en est exigible.

8) Le service d'intérêt de l'emprunt et le service d'amortissement des titres appelés au remboursement s'effectueront: à Pétrograde—en roubles—à la Banque de l'État, à Paris—en francs, à Berlin—en reichsmarks, à Londres—en livres sterling, à Amsterdam—en florins des Pays-Bas et à New-York—en dollars or des États-Unis—aux guichets que vous aurez désignés à cet effet.

9) Les obligations de cet emprunt sont à jamais exemptes de tout impôt russe.

10) Les obligations de cet emprunt seront réalisées par les soins des institutions de crédit et des maisons de banque que vous aurez désignées.

11) Lors même de l'émission du présent emprunt, vous aurez à déterminer les droits et privilèges conférés à la Rente Russe Consolidée 4%, à émettre actuellement, concernant son admission comme cautionnement dans les contrats passés avec l'État et comme garantie de droits d'accise à acquitter.

Dans les années 1940, la position de l'U.R.S.S. devient elle aussi difficile à tenir. Des règlements de créances interviennent avec la Suède en 1941, le Canada en 1944, avec la Norvège en 1959, le Danemark en 1964 et les porteurs néerlandais en 1967[561], mais c'est l'accord soviéto-britannique de juillet 1986 sur le dédommagement des porteurs d'emprunts russes qui « *réactive le mécontentement des porteurs français* »[562]. Selon les informations du Rapport n° 150 du Projet de loi relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie, « *un premier accord, conclu en janvier 1968, a concerné les créances nées après le 1er janvier 1939, et originaires pour la plupart des États baltes. L'or des États baltes, en dépôt à la Bank of England, a permis de couvrir ces créances et d'en assurer le règlement. Le gouvernement du Royaume-Uni a, en 1991, restitué aux trois États baltes ayant récemment accédé à l'indépendance une quantité d'or équivalant à celle qui avait été utilisée pour indemniser les porteurs britanniques d'emprunts russes. L'accord soviéto-britannique du 15 juillet 1986 a permis le dédommagement des porteurs britanniques d'emprunts russes (seconds souscripteurs de ces titres après les Français) et des propriétaires spoliés avant le 1er janvier 1939. Chaque Partie renonçait à ses créances : les Britanniques, aux revendications portant sur des intérêts privés (400 millions de livres à l'origine) et les Soviétiques, aux revendications relatives aux dommages imputés au corps expéditionnaire britannique pendant la guerre civile (dommages évalués à 2 milliards de livres). Le règlement des créances britanniques a été permis par la découverte de 45 millions de livres d'avoirs impériaux russes bloqués sur les comptes de la banque Barings. Les porteurs britanniques ont pu être indemnisés pour 50 % de la valeur faciale des titres, soit 1,6 % de leur valeur actualisée. Le règlement du contentieux soviéto-britannique a donc été accéléré par l'utilisation d'avoirs bloqués en Grande-Bretagne ; il a, de ce fait, été effectué à coût nul pour l'U.R.S.S.. Il ne pouvait dès lors constituer un précédent susceptible d'inspirer les négociateurs français, puisqu'il n'existait aucun dépôt russe dans les banques françaises* »[563]. La négociation n'est ici pas liée à la bonne foi ni à la générosité ou à des remords, mais à un problème diplomatique particulier, les

[561] Rapport n° 150 - Projet de loi relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie

[562] Rapport n° 150 - Projet de loi relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie

[563] Rapport n° 150 - Projet de loi relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie

ressortissants du Royaume-Uni détiennent des avoirs considérables, notamment en or, et disposent donc d'un véritable gage, ce qui n'est pas le cas des Français.

Avec la chute de l'U.R.S.S., la position de la Russie face à la France n'est plus tenable et la question de l'indemnisation des Français spoliés revient sur la table. À ce moment, l'État russe est soucieux de se rapprocher de l'Europe occidentale et de souligner « *une certaine filiation* » entre l'ancien régime et le nouvel État russe[564]. La technique de l'indemnisation des victimes paraît alors la plus adaptée. C'est d'ailleurs une approche originale en matière de contentieux de la dette publique. Elle apparaît dans le Traité franco-russe du 7 février 1992, le mémorandum d'accord du 26 novembre 1996, complété par un accord du 27 mai 1997 pour régler le contentieux entre les deux pays. Le 26 novembre 1996, un accord passé entre l'État français et la République de Russie prévoit une procédure d'indemnisation des épargnants français. L'accord prévoit une indemnisation des rentiers et de leurs descendants plafonnée à un montant forfaitaire. Ce montant est exprimé en dollar : 400 millions de $ pour apurer définitivement tous les contentieux financiers antérieurs à 1945. Au regard des dettes, cette somme apparaît absolument dérisoire[565], mais par cet accord la France renonce à toute action judiciaire contre la Russie et éteint toutes les actions engagées jusque-là. Le deuxième point de l'accord est la principale motivation de la Russie à savoir obtenir l'ouverture du Marché financier français aux capitaux russes. En troisième point, la France prend la responsabilité des remboursements et du versement de l'indemnité. La technique utilisée présente des caractéristiques au regard du droit administratif français. Une Commission administrative est créée par un décret du 12 février 1997 dit du « suivi de l'accord du 26 novembre 1996 »[566]. Cette « commission de suivi » a pour mission, sans pouvoir de décision, de proposer au gouvernement les

---

[564] Rapport n° 150 - Projet de loi relatif au règlement définitif des créances réciproques entre la France et la Russie

[565] Jean Claude AUGROS et Nicolas LEBOISNE, « Risque souverain et indemnisation : le cas des emprunts russes (1919-1997) », *Bulletin Français d'Actuariat*, vol. 1, n° 1, 1997, pp. 1-20.

[566] Le décret du 12 février 1997 créant la Commission du suivi donne à celle-ci mandat de proposer au Gouvernement les modalités de recensement, les modalités d'évaluation et d'indemnisation des diverses catégories de « créances financières et réelles » couvertes par le mémorandum d'accord du 26 novembre 1996, qu'est venu ultérieurement préciser l'accord du 27 mai 1997.
L'objet du présent rapport est de proposer au Gouvernement des modalités d'évaluation et d'indemnisation de ces créances, après achèvement du recensement qui en a été effectué, sur la base du décret n° 98-552 du 3 juillet 1998, entre le 6 juillet 1998 et le 5 janvier 1999 et bien que les résultats complets du recensement ne soient pas encore disponibles », voir Jean-Claude PAYE, *Rapport de la commission du suivi du mémorandum du 26 novembre 1996 entre la France et la Russie*, Ministère des affaires étrangères : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000.

modalités de recensement des porteurs de titres russes, les méthodes d'évaluation, les modalités d'indemnisation et ensuite de suivre la mise en œuvre des décisions que prend le gouvernement sur la base de ses propositions. Les modalités d'application de ces accords en droit interne français sont fixées par l'article 73 de la loi du 2 juillet 1998, par le décret du 3 juillet 1998, enfin par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 1999. Les observations du gouvernement permettent de relever qu'une « *définition très large des créances éligibles à l'indemnisation, et le recensement des titres détenus par les porteurs, mené entre le 6 juillet 1998 et le 5 janvier 1999, a permis de faire apparaître la grande diversité de ces titres (...) au total, le croisement de ces deux critères (catégorie et unités de base) permet de répertorier 4150 variétés de titres différentes* »[567]. La procédure d'indemnisation instituée par un décret du 23 août 2000[568] écarte de l'indemnisation un nombre considérable de créanciers parce que toutes les personnes qui peuvent prétendre à une indemnité doivent produire les titres d'emprunts émis en garanties avant le 7 novembre 1917 et déclarés auprès de la Banque de France. Les 400 millions de dollars sont ensuite répartis au prorata de l'importance des créances. Le problème de savoir si les Commissions sont ou non des juridictions est posé et le Conseil d'État adopte une définition très restrictive de la juridiction en considérant que non. Il s'agit pour lui d'autorités administratives. À cette époque, les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme sont moins prévenantes et il est considéré que tout ce qui relève du droit au procès équitable ne peut pas être invoqué devant ces commissions. Cette procédure fonctionne, mais seulement au profit d'un tout petit nombre de rentiers. La conclusion de l'affaire des emprunts russes[569] invite d'ailleurs le gouvernement français à souligner que l'opération ne vise pas à rembourser les porteurs *« mais à organiser une indemnisation forfaitaire* »[570].

L'affaire des emprunts russes est un cas d'école du contentieux international des dettes publiques et de la théorie des dettes de régime. L'U.R.S.S. n'a pas reconnu

---

[567] Observations du gouvernement » de la décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999.

[568] Décret n° 2000-777 du 23 août 2000 pris pour l'application de l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 1999 (n° 99-1173 du 30 décembre 1999), JORF n°195 du 24 août 2000 page 12911. Disponible en ligne.

[569] Denis ALLAND, « Conseil d'État, 23 décembre 2011, requête numéro 303678, Eduardo José Kandyrine de Brito Paiva », *op. cit.*; Gilbert GUILLAUME, « Le juge administratif et la combinaison des conventions internationales », Avis d'amicus curiae, article R. 625--3 du Code de justice administrative », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, p. 19.

[570] Observations du gouvernement. Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 - Loi de finances rectificative pour 1999.

la dette du régime tsariste en 1917, mais en réapparaissant la Russie a dû trouver un accord avec les créanciers[571]. Cette affaire marque les discours sur la dette publique en France et tous les auteurs prennent position. Cette crise devient un modèle légitimant les craintes des créanciers.

Section 2 – Le lien patrimonial de la dette publique : l'État et ses ressources

La population et le territoire sont les deux « *éléments concrets* »[572] de l'État tel qu'il est classiquement défini en droit international ou en droit constitutionnel[573]. De ce fait, ils sont au cœur du rapport patrimonial qui existe entre le débiteur public et ses créanciers. La population correspond à l'élément personnel (**§ 1**) et le territoire correspond lui à l'élément dit réel ou matériel (**§ 2**).

§ 1 – Les ressources personnelles de l'État

La dimension organique de la dette publique s'observe particulièrement dans la relation patrimoniale qui unit les créanciers et les débiteurs car elle permet de connaître la manière dont un État peut ou non disposer des richesses produites par sa population. Deux ressources peuvent être distinguées[574], les impôts qui correspondent à un prélèvement définitif de richesse et qui peut être réalisé par l'usage de la force d'une part (**A**) et les emprunts d'autre part, des ressources non définitives qui s'inscrivent dans une relation basée sur la double volonté du prêteur et de l'emprunteur et donc sur la confiance qui existe entre les acteurs du Marché (**B**).

---

[571] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 28.

[572] Michel VERPEAUX, *Droit constitutionnel français*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental Classiques », 2013, 602 p., p. 20.

[573] Dans un sens juridique, l'État est défini au regard de ses éléments dits constitutifs, il s'agit du territoire, de la population et d'une organisation politique qui exerce l'autorité de façon souveraine. L'État est alors défini comme une construction juridique qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé. Voir *Ibid.*, p. 20. Pour un exemple pratique, voir la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie dans son premier avis du 29 novembre 1991.

[574] Il est aussi possible de signaler l'hypothèse des dons, comme en témoigne le projet du Cartel des gauches de 1926 et son principe d'une « contribution volontaire », Voir infra.

A. Les ressources définitives : les impôts

Les impôts et la dette publique sont liés par l'histoire[575]. Ce rapport paraît même aller de soi car à la différence des emprunts, ils sont des ressources définitives pour l'État et semblent alors être le moyen le plus commode pour rembourser les dettes publiques. Il s'agit là d'une idée qui n'échappe ni aux responsables ni aux auteurs[576]. Cette idée conduit les observateurs à considérer comme Robert Hertzog que la dette publique est « *l'impôt de demain* »[577] ou comme Gaston Jèze que les contribuables sont les véritables débiteurs de la dette publique[578]. Le regard des économistes n'est pas différent. Thomas Piketty observe par exemple que l'impôt est l'une des « *façons principales* » pour un État de rembourser sa dette[579]. À l'inverse, le remboursement de la dette par l'émission de nouveaux emprunts est lui considéré comme une faute politique.

En matière de dette publique, les impôts se présentent doublement comme une garantie pour les créanciers (**1**), mais aussi un outil de politique financière pour attirer les souscripteurs (**2**).

1. L'affectation d'impôt : une garantie pour les créanciers

Les impôts sont considérés comme le meilleur moyen d'amortir la dette publique, ils sont donc d'abord des garanties pour les créanciers. Les impôts sont même des sûretés réelles qui peuvent être juridiquement affectées à son service[580], ce que les créanciers réclament depuis toujours, cela au point que certains auteurs lient

---

[575] Luigi SPAVENTA, *The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules, and Monetary Rules*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1986.

[576] Il s'agit d'une idée ancienne. Se reporter à Jean-Baptiste SAY, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, Paris, Deterville, 1803; Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, Paris, F. Alcan, 1906, 972 p; Paul LEROY-BEAULIEU, *Précis d'économie politique*, Paris, C. Delagrave, 1888, 409 p.

[577] Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*

[578] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 258

[579] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2013, 969 p., p. 883

[580] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*, p. 13

historiquement le développement des impôts et celui de la dette publique[581]. En France, la question de l'affectation d'impôts au service de la dette est ancienne et Colbert traite déjà de ce sujet en 1674 à propos d'une rente sur les aides et gabelles. Le but d'une telle démarche est de renforcer politiquement les rentes, mais aussi de s'assurer la confiance des créanciers par l'affectation d'une masse fiscale considérable au service des intérêts[582].

Au cours de l'histoire, le produit de très nombreux impôts a été affecté au remboursement de la dette publique[583] (**a**). D'ailleurs, en des termes à peine différents, la question reste d'actualité avec la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) (**b**).

a. D'une affectation politique à une affectation juridique

Une affectation d'impôt est toujours contraignante, mais deux hypothèses doivent être distinguées. La première est celle d'une affectation politique, c'est-à-dire d'une affectation qui repose sur la volonté affirmée par un gouvernement, et qui entrave sa liberté politique, mais qui ne se retrouve pas inscrite dans le droit positif. La seconde hypothèse est celle d'une affectation juridique d'un impôt avec comme enjeu que dans ce cas-là le sort de l'impôt n'appartient plus aux dirigeants.

Historiquement, les auteurs se prononcent à l'origine en faveur d'une affectation politique des impôts. Cette question est par exemple évoquée par Louis-Antoine Macarel pour qui « *il n'y aurait de garanties ni pour les créanciers de l'État, ni pour les contribuables, si des emprunts, par lesquels s'accroîtrait la dette publique, et qui obligeraient, tôt ou tard, d'augmenter les impôts, pouvaient s'ouvrir sans le consentement d'une assemblée de représentants, intéressés au bon ordre des dépenses et des recettes* »[584]. Cette idée est aussi présente chez Gaston Jèze et elle irrigue d'ailleurs toute sa théorie sur le crédit public. Pour lui, les créanciers ne semblent jouir d'aucune sécurité juridique ni d'aucune garantie spéciale, mais « *simplement*

[581] Par exemple, la Tunisie, l'Egyte, la Turquie, la Seribe ou la Grèce. Voir Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 196 et s.

[582] Katia BÉGUIN, « Estimer la valeur de marché des rentes d'État sous l'Ancien Régime », *Histoire & mesure*, XXVI, n° 2, 2011, pp. 3-30., p. 8

[583] Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 114

[584] Louis-Antoine MACAREL, *Éléments de droit politique*, Paris, Néve, 1833, 516 p., p. 94

l'engagement solennel pris par les représentants de la nation que le service de l'emprunt sera fait scrupuleusement que les impôts nécessaires seront établis pour y faire face »[585]. Il faut d'ailleurs relever que la préoccupation d'affecter les impôts au service de la dette publique ne date pas de la Banqueroute des deux tiers et que Mirabeau avance déjà au moment de la Révolution de 1789 que « *limiter à un an la durée des impôts sur lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au Corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute* »[586]. Les impôts affectés offrent une sécurité, mais celle-ci reste politique. En plus, ces discours conduisent à pousser à l'extrême la dichotomie créancier-débiteur au sens où ils conduisent à les présenter comme deux groupes bien distincts que tout oppose alors que la situation peut être bien plus compliquée[587].

Les temps modernes préfèrent le principe d'une affectation juridiquement contraignante. Celle-ci connaît toutefois une exception notable, c'est qu'elle ne porte pas sur le budget général de l'État car les recettes y sont perçues globalement. En effet, la règle de la non-affectation des recettes (ou des ressources)[588] conduit à ce qu'elles soient « *noyées et confondues dans leur masse* » et qu'on « *ignore leur emploi pour telle dépense déterminée* » [589]. La règle de non-affectation des recettes est ancienne et elle est aujourd'hui reprise par la LOLF du 1er août 2001. Ce principe a pour origine le souhait de ne pas gâcher l'argent public, mais il doit aujourd'hui être compris dans le sens de ne pas subordonner une dépense à la réalisation d'une recette correspondante. L'affectation de ressources fiscales doit alors se chercher ailleurs, dans des « caisses d'amortissement »[590].

En France, la loi constitutionnelle du 10 août 1926[591] relative à la Caisse autonome d'amortissement occupe une place spéciale dans le corps du droit public

---

[585] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 199

[586] Mirabeau, discours du 7 oct. 1789, cité par Antoine SAINT-GIRONS, *Manuel de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, L. Larose et Forcel, 1885, 706 p., p. 277

[587] Voir infra.

[588] La règle se trouve pour la première fois dans une ordonnance du 11 mai 1838.

[589] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 161

[590] Sur l'amortissement des dettes publiques et les caisses d'amortissement, voir infra.

[591] Loi constitutionnelle du 10 août 1926, complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875
Article unique. - La loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics est complétée par un article ainsi conçu : - L'autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel.

financier, car elle permet d'observer pour la dernière fois une mention de la dette publique dans une Constitution. Les juristes relèvent généralement le rôle politique central de la loi pour l'époque – votée dans le sillage des accords franco-britanniques dits « Caillaux/Churchill » sur les dettes de guerre du 12 juillet 1926 et après la création d'un délit d'« atteinte au crédit de l'État » par la loi du 12 février 1924 - mais ils ne lui accordent guère plus qu'une mention[592]. Cette loi est donc un îlot, elle servirait un but simplement technique, celui de l'affectation de ressources au paiement de la dette publique. Pour autant, elle incarne une certaine rupture dans les discours et occupe une place de choix dans l'histoire des grands textes financiers. La Caisse autonome d'amortissement est l'objet de la thèse de Jean Villaret rédigée en 1930[593] pour qui le but de cette dernière est de « *permettre à la France de sauvegarder son indépendance économique et financière dans le monde* »[594]. À l'époque, cette construction n'est pas originale, mais les circonstances politiques sont particulières, il s'agit de trouver un moyen d'empêcher tout futur revirement du législateur. Jean Villaret le relève en signalant que « *l'autonomie, c'est-à-dire l'indépendance des Caisses d'amortissement vis-à-vis du parlement et du gouvernement, a toujours été la préoccupation dominante des hommes qui ont organisé de telles institutions* ». L'idée est que la gestion de la dette publique doit être détachée des hommes politiques. Son étude offre des témoignages importants du langage de l'époque sur ce besoin d'attirer des prêteurs[595]. Poincaré déclare faire « *oeuvre de salut public* » et met en avant le besoin de frapper « *l'imagination des foules en plaçant l'organisme nouvellement constitué sous la sauvegarde de la loi suprême* »[596]. Pourtant, si l'article unique de la loi constitutionnelle du 10 août 1926

Seront affectés à cette caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la défense nationale et des titres créés par la caisse :
1° Les recettes nettes de la vente des tabacs ;
2° Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation des droits de succession et les contributions volontaires ;
Le produit des ressources ci-dessus énumérées au cours du premier exercice qui suivra la promulgation de la présente loi, constitue la dotation annuelle minimum de la caisse d'amortissement.
3° En cas d'insuffisance des ressources ci-dessus pour assurer le service des bons gérés par la caisse et des titres créés par elle, une annuité au moins égale, inscrite au budget.

[592] Pour un exemple, voir Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 35e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuel », 2014, 800 p., p. 344

[593] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*

[594] *Ibid.*, p. 7

[595] Arnaud de TOYTOT, « La Caisse autonome d'amortissement : une expérience de gestion de la dette publique (1926-1932) », *Revue d'économie financière*, vol. 1, n° 1, 1991, pp. 159-174.

[596] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*, p. 52

prend le soin de signaler que « *l'autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel* », il faut tout de même noter, ainsi que l'affirme Léon Blum aux parlementaires de l'époque, que la France ne connaît pas de système de contrôle de constitutionnalité des lois. Les Parlementaires se trouvent donc libres de pouvoir se détacher du projet car l'engagement reste fondamentalement politique.

Il faut aussi souligner la manière dont Léon Duguit commente cette loi car sa perception est tout à fait révélatrice du manque d'intérêt des juristes pour le sujet. Selon lui, « *l'Assemblée nationale française a voté la loi du 10 août 1926 relative à l'autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique. Cette loi est une loi constitutionnelle bien qu'elle ne touche en rien à l'organisation politique de la France* »[597]. Les propos de l'auteur sont clairs et permettent de mettre en évidence que la dette publique est perçue comme une question technique qui ne devrait pas avoir de place dans la Constitution, pourtant, la raison de cette loi ainsi que sa valeur sont politiques notamment car elle organise la répartition du pouvoir financier au sein de l'État.

b. L'exemple de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)

L'époque moderne tente d'atténuer la force des symboles par l'utilisation de techniques de plus en plus sophistiquées. Cependant, il faut relever que la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) n'est pas autre chose que l'affection de revenus à une caisse d'amortissement. Créée en 1996[598], la CRDS est à l'origine un impôt créé pour 13 ans qui dote la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) de recettes lui permettant d'amortir la partie de la dette publique qui lui est transférée[599]. Les débats parlementaires de l'époque sont un exemple de

---

[597] Léon DUGUIT, *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*, *op. cit.*, p. 166

[598] Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale

[599] Son taux est de 0,5%. Elle s'applique à l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement, des revenus du patrimoine et des placements ainsi qu'à la vente des métaux précieux et aux gains des jeux de hasard. Les exonérations concernent essentiellement les revenus de remplacement et touchent dans cette catégorie les minima sociaux et certaines allocations de solidarité, ce qui comprend principalement, lorsqu'elles ne sont pas imposables, les allocations de chômage et de préretraite, les

récurrence des idées dans les discours politiques sur la dette publique. Le député Jean-Jacques Jégou regrette « *de faire supporter par les jeunes générations qui vont entrer sur le marché du travail le poids d'un endettement auquel ils n'ont pas contribué* »[600]. Face aux vives protestations sur les bancs du groupe socialiste dans l'hémicycle, Bernard Accoyer regrette la « *réponse politicienne, alors que nous sommes en train de parler d'un chèque en blanc tiré sur la jeunesse !* » [601]. Sous une forme illustrée, l'ancien ministre du Budget Alain Lambert présente d'ailleurs cet impôt en s'appuyant sur les idées reprises dans la plupart des discours politiques sur la dette publique: *« sur le bulletin de salaire de tout jeune Français débutant aujourd'hui dans la vie active s'inscrit en négatif une ligne intitulée : « contribution au remboursement de la dette sociale ». Cette ligne ampute son pouvoir d'achat, et le conduira nécessairement à réduire la gamme de sa voiture ou de son mobilier, ou plus simplement à se priver de quelques sorties au cinéma ou au restaurant. Il ne sait pas pourquoi il paie cet impôt et pour cause : il était à peine né ou enfant quand cette dette a commencé à être constituée par ceux-là mêmes qui n'ont pas payé une partie des soins dont ils ont bénéficié à l'époque. Cet impôt ne finance aucun service public dont ce jeune pourrait bénéficier aujourd'hui* »[602].

2. L'impôt, un choix ambivalent

Les impôts sont un gage pour les créanciers car ils servent à couvrir les charges de la dette publique, mais ils doivent être acceptés par la population qui consent au prélèvement à travers ses représentants[603]. L'évolution du système fiscal est alors un indice particulièrement révélateur du traitement des créanciers par l'État. En France, le système fiscal est même original au sens où il est longtemps marqué par les

---

pensions d'invalidité et de retraite. La loi du 13 août 2004 a élargi l'assiette de calcul de 95 à 97 % des salaires bruts et des allocations chômage. La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 l'a étendue à 98,25%. Disponible en ligne.

[600] Assemblée Nationale – Séance du 30 Octobre 1997, p. 31

[601] Assemblée Nationale – Séance du 30 Octobre 1997, p. 32

[602] Alain LAMBERT, « Dette publique : discours de la méthode », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 100, 2008, pp. 15-22.

[603] Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 - Art. 14 – « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

conséquences politiques de la Banqueroute des deux tiers, c'est-à-dire le principe d'immunité fiscale attaché aux rentes. Après cette crise politique et financière, le législateur souhaite que les rentiers soient dédommagés et il veut leur permettre de jouir de l'intégralité des revenus qui sont issus des titres de dette publique. Dès lors, les rentes sur l'État sont donc exonérées « *de toute retenue présente ou future* » par l'article 98 de loi du 9 vendémiaire an VI[604]. L'immunité trouve de nombreuses justifications dans la littérature durant tout le XIX[e] siècle allant des motifs d'équité aux arguments économiques[605]. Par la suite, l'immunité fiscale est remise en cause par les juristes qui la critiquent parce qu'elle pose le problème du sens de l'impôt et des représentations de la justice fiscale[606]. L'impôt est renvoyé à sa « *nature morale* »[607] et politique. En ce sens, Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret observent que cette immunité est « *regrettable au point de vue de la justice fiscale* », car *« par définition, l'aménagement doit être réalisé en considération de la personne du contribuable et non en considération de la nature du bien imposé. L'immunité de la rente, par son caractère réel, ne peut donc se justifier par des raisons de justice fiscale* »[608]. Il faut ajouter à ce schéma que les rentes sont progressivement abandonnées au profit d'une autre forme d'emprunts, les obligations[609]. Cette transformation des outils du crédit public est une occasion pour les hommes politiques de discuter à nouveau la question de l'imposition des titres de dettes publiques. Mais, malgré l'opportunité qui se présente, l'impôt sur les valeurs mobilières créé en 1872 exonère à nouveau les titres de dettes publiques[610] et dans son acception générale le principe de non-imposition perdure même jusqu'en 1973[611].

L'évolution de la taxation est alors un indice puissant permettant d'envisager de manière objective le traitement des créanciers. L'immunité fiscale est particulièrement révélatrice et les discours ainsi que les textes juridiques sont marqués

---

[604] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 257

[605] Sur ces questions, voir infra.

[606] D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 26

[607] Louis TROTABAS, *Les finances publiques et les impôts de la France*, Paris, A. Colin, coll. « Collection Armand Colin Section de droit », n? 197, 1937, 215 p., p. 116

[608] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 258

[609] Voir infra.

[610] Voir infra.

[611] Sur le détail du principe d'immunité fiscale, voir infra.

par une prise de partie à la faveur des créanciers. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas et un régime de taxation commun à l'ensemble des valeurs mobilières est mis en place. Il faut aussi souligner que l'évolution du cadre juridique n'est pas sans lien avec l'impossibilité de création monétaire des États qui date de la même époque. Les décideurs font donc « *tomber les verrous de la fiscalité* »[612].

Dans le même sens de la recherche d'un système d'imposition à la faveur des créanciers, il a été longtemps soutenu dans la littérature qu'un taux d'imposition attractif peut servir à attirer les créanciers et qu'à l'inverse, un taux trop élevé peut les décourager[613]. Cette idée conduit d'ailleurs aux discussions de concurrence fiscale entre les États. Pour autant, le seul taux d'imposition ne dit pas tout et pour avoir une vision d'ensemble, il faut confronter le taux d'imposition au taux d'intérêt et de l'emprunt, car ces deux données sont liées. Elles sont l'objet de nombreuses manipulations politiques comme en témoignent les émissions au-dessous du pair (inférieur à 100% de la valeur nominale) ou au-dessus du pair (supérieur à 100% de la valeur nominale). Le souscripteur a donc intérêt à bien connaître l'ensemble du système financier pour déterminer si celui-ci lui convient. Dans les faits, un taux élevé lors de l'émission peut par exemple être contrecarré par un fort taux d'imposition. À l'inverse, un taux d'intérêt faible, mais libre de toute pression fiscale peut s'avérer un meilleur choix du point de vue des gains futurs.

Il faut enfin souligner qu'en France l'impôt procède du pouvoir législatif et que les décideurs politiques ont donc toujours la possibilité de modifier le système fiscal. La prudence reste de mise pour les souscripteurs car les auteurs ne manquent pas de rappeler que les données fiscales ou stipulations contractuelles de l'emprunt ont une valeur inférieure à une nouvelle loi. Ce qu'une loi fait, une autre loi peut le défaire[614]. Cette remarque sur l'impôt est d'ailleurs longtemps valable en ce qui concerne le régime de la monnaie qui elle aussi peut venir contrecarrer un taux d'intérêt élevé.

---

[612] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 120

[613] Cette idée est reprise dans la majorité des ouvrages du XIXe siècle. Elle est toujours très présente dans les débats et reprise du point de vue politique de manière radicale par le principe de non-imposition des titres de dette publique.

[614] Sur cette question, par exemple la riposte de la Grèce face à ses créanciers. Voir infra.

B. Les ressources temporaires : les emprunts

L'opposition, la complémentarité ou la « *connexion évidente* »[615] qui peut exister entre les impôts et les emprunts est un sujet connu et discuté de longue date. Mais plus encore que les impôts, ce qui est nommé « emprunt » représente un ensemble extrêmement complexe et disparate, « *virtuellement illimité* »[616], dont la description est particulièrement difficile. L'emprunt peut d'ailleurs répondre à des objectifs politiques très différents selon les conditions dans lesquelles il est émis ou souscrit. En matière de dette publique, et selon la typologie de Pierre Lalumière[617], les politiques d'emprunt peuvent être envisagées de trois manières, du point de vue de l'évolution de ses conceptions d'abord (**1**), de son rôle de procédé exceptionnel de financement des charges publiques ensuite (**2**) puis, plus récemment, comme un moyen d'intervention économique de l'État (**3**).

1. L'évolution des titres de dette publique : des rentes aux obligations

Ainsi que l'observe François Colly, « *les droits que confère la relation entre le prêteur et l'Etat sont en principe représentés par des titres* »[618]. Plus précisément, les titres de dettes publiques sont des titres financiers, des valeurs mobilières[619] qui peuvent prendre des formes différentes selon l'époque et le contexte dans lesquels ils sont émis. Il n'est donc pas possible de résumer les titres de dette publique à un seul produit financier et cela pour plusieurs raisons. D'abord, car les titres de dette publique sont parfois plus que des titres financiers au sens des valeurs mobilières, mais aussi parce que ces mêmes titres sont très nombreux et parfois de nature très différente. Encore aujourd'hui, le recours aux emprunts bancaires pour certaines collectivités publiques et les émissions d'obligations sur les marchés financiers pour

---

615 Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n? 60, 2014, 487 p., p. 371

616 Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, Paris, Assemblée nationale, coll. « Documents d'information de l'Assemblée nationale », 2011., p. 17

617 Pierre LALUMIERE, *Les finances publiques*, 5e éd., Paris, A. Colin, coll. « Collection U Série Droit public interne », 1978, 543 p., p. 414

618 François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 28

619 Article L228-1 du Code de commerce.

d'autres témoignent de cette diversité. Toutefois, pour des motifs politiques, historiques, juridiques ou encore économiques deux formes d'emprunts se distinguent des autres, les rentes d'abord et les obligations ensuite.

Il est longtemps considéré que les titres de dette publique sont résumables aux seules rentes[620]. Les rentes sont des contrats par lesquels un individu appelé crédirentier remet à un autre appelé débirentier une certaine somme d'argent moyennant laquelle le débirentier s'engage à verser périodiquement des arréages entre les mains du crédirentier. Le service de la rente peut durer indéfiniment ou être limité à la vie du crédirentier ou d'un tiers[621]. Selon Léon Say, les rentes sont « *la partie de la dette dont aucune partie du capital n'est exigible et qui ne comporte qu'un paiement d'intérêt. L'extinction en est subordonnée à la mort de la personne qui est bénéficiaire de la rente ou de la pension* »[622]. Pour cette raison, certains auteurs contestent d'ailleurs la qualification d'emprunt aux rentes. La rente ne serait même pas une dette à proprement parler « *car elle n'est pas une dette d'emprunt* »[623]. Aujourd'hui, les rentes n'existent plus dans la vie politique française[624] et leur abandon progressif est mis en lumière par Charles-Albert Michalet qui souligne qu'en 1851 elles constituent 74 % des valeurs françaises cotées alors qu'en 1913 ce pourcentage est ramené à 38 %[625]. Dans le même sens, l'auteur observe la structure du portefeuille des valeurs françaises de 1934 à 1953 et souligne l'abandon progressif de la rente (divisé par deux sur la période) et des obligations (en baisse, elles, d'un quart) face aux actions (gagnant un tiers de plus dans le portefeuille des valeurs

---

[620] Notamment car le Grand-Livre est pensé comme le « titre unique » de la dette publique par l'opinion.

[621] Jacques BERTHEAUME, *De l'insaisissabilité des rentes sur l'Etat*, Faculté de Droit de Paris, Paris A. Rousseau, 1897, 137 p, p. 1

[622] Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome II, E-Z*, *op. cit.*, p. 1468. Il est d'ailleurs souligné que Cambon a « peu de respect pour cette partie de la dette publique et au lieu de réinscrire purement et simplement ces rentes sur le nouveau Grande Livre de la Dette, il les y porta réduites ».

[623] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 197

[624] Il existe tout de même un Programme 168 « majoration de rentes » qui représente 151 000 000 € dans le PLF 2016. Les documents budgétaires indiquent d'ailleurs que « le dispositif des majorations légales est appelé à s'éteindre progressivement. Compte tenu de l'âge moyen de la population concernée (de l'ordre de 80 ans), les versements vont continuer à diminuer progressivement, en fonction de l'évolution de la mortalité de la population des bénéficiaires ».

[625] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 166

françaises sur la même période)[626]. Par la suite, ce mouvement ne fera que s'intensifier. Le déclin des rentes peut être expliqué par plusieurs motifs, la baisse du taux de l'intérêt d'abord, la concurrence des nouveaux types d'actifs financiers, mais surtout l'inflation. Pour autant, l'abandon des rentes n'est pas un bouleversement pour les porteurs de titres. En effet, « *la mutation introduite à la fin du siècle dans les habitudes de placement à la suite de l'abaissement de la part relative des titres de rente dans les portefeuilles des valeurs mobilières françaises au profit des obligations ne constitue pas une révolution* »[627] car qu'il s'agisse de la rente ou de l'obligation, « *dans les deux cas, on a affaire à des titres qui assurent leurs détenteurs d'un revenu fixé à l'avance. Dans les deux cas, la présence rassurante de l'État se profile en arrière-fond des émissions - les emprunts obligataires étant souvent garantis par la puissance publique, quand ce n'est pas elle qui en assurait le lancement* »[628].

L'obligation est l'instrument qui évolue le plus au cours des XIX^e^ et XX^e^ siècles. À l'inverse de la rente, l'obligation porte sur une courte période, parfois juste quelques mois, et son montant est faible. L'emprunteur et le prêteur préfèrent donc une procédure allégée et peu coûteuse. D'ailleurs, le notaire chez qui est passé l'acte n'est pas tenu d'en conserver copie[629]. Les obligations ont le statut de meuble et peuvent être gagées sur des meubles ou des immeubles. Pour l'opinion et la littérature du XIX^e^ siècle, les rentes et les obligations sont assimilables, car elles bénéficient des mêmes privilèges, des mêmes immunités et du même régime[630].

À partir du XVIII^e^, mais surtout au XIX^e^ siècle, l'obligation prend une nouvelle importance et tend à porter sur de plus grosses sommes et pour de plus longues durées[631]. Son usage se répand et elle s'impose progressivement comme le principal instrument de prêt à moyen et long terme pour les acteurs privés. Il faut d'ailleurs relever que ce qui est nommé « obligation publique » dans les esprits ne correspond

---

626 *Ibid.*, p. 247
627 *Ibid.*, p. 169-170
628 *Ibid.*, p. 169-170
629 Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 30. « On parle alors d'obligation en brevet, type de contrat qui se rapproche du prêt commercial à court terme ou du simple billet privé signé par les deux parties qui est très courant dans certaines régions ou dans certains pays - en Angleterre notamment ».
630 Louis FOYOT, *Guide du rentier sur l'État, ses relations avec le trésor*, *op. cit.*, p. 145 et 147 en particulier.
631 Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 30

pas à des obligations au sens juridique du terme durant une longue partie de l'histoire[632]. Mais, même avant l'alignement des titres privés et publics, les obligations publiques « *ne sont pas radicalement différentes des obligations émises par des émetteurs privés* »[633]. François Colly relève d'ailleurs que les débats de la doctrine sur la nature des emprunts publics sont très tôt marqués par un consensus pour reconnaître que les emprunts de l'État sont des actes de nature contractuelle. En effet, les principaux théoriciens du contrat administratif « *placent tous les emprunts de l'État parmi les contrats* »[634] et il en est de même pour les spécialistes du droit des finances publiques. Comme pour les contrats entre personnes privées, les emprunts d'État sont depuis toujours marqués par un « *accord de volonté qui est créateur d'une situation juridique, c'est-à-dire de nature contractuelle* »[635]. Pour « *le Doyen Vedel, entre l'Etat et le prêteur, il se noue un contrat, tout comme pour M. Teitgen, pour M. Duverger la question ne devrait donc pas, de prime abord, donner lieu à un examen particulier* »[636]. François Colly relève d'ailleurs que les thèses niant le caractère de contrat aux emprunts publics ne sont pas solides. Pour lui, « *qualifier l'emprunt d'acte "sui generis" semble précisément choisir de ne pas le qualifier, comme chaque fois qu'embarrassé par une question délicate, l'on recourt à cette solution* »[637]. Qu'elles soient à l'origine publiques ou privées, les obligations donnent dans toutes les hypothèses droit à une rémunération et à un remboursement selon les modalités définies dans le contrat d'émission. Les critères liés au rendement constituent une modalité de choix essentielle pour les prêteurs tout comme elle le serait pour un acteur privé[638]. Les obligations sont donc par construction la conséquence de la liberté des acteurs[639]. Il faut aussi relever que les possibles manquements de parole de l'État sont surveillés et le cas échéant dénoncés par les acteurs du Marché. L'État n'est jamais dans une situation de toute puissance lors des émissions.

---

[632] Ce problème est l'un des sujets de la thèse de François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*. Voir infra.
[633] Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, 2e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Droit privé », 2012, 1307 p., p. 481
[634] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 32
[635] *Ibid.*, p. 32
[636] Cités par *Ibid.*, p. 32
[637] *Ibid.*, p. 35
[638] Bruno COLMANT, Louis ESCH et Vincent DELFOSSE, *Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels*, 2e édition actualisée et remaniée., Bruxelles, Larcier, coll. « Cahiers financiers », 2004, 205 p., p. 1
[639] Voir infra.

Aujourd'hui, les principales spécificités des obligations publiques par rapport à d'autres formes d'obligations ne sont plus d'ordre juridique[640], elles portent sur des éléments extérieurs au contrat tels que la qualité de la signature, le risque de défaillance ou la capacité de l'État à pouvoir lever des impôts. Une définition contemporaine des obligations les entend comme « *un titre, généralement négociable, représentatif d'une créance, émis par une institution publique ou privée, entraînant pour l'émetteur l'obligation de payer un intérêt et de rembourser le capital selon des modalités prévues contractuellement* »[641]. Lors de leur émission, les obligations publiques peuvent prendre principalement deux formes, les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF)[642].

Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des valeurs assimilables du Trésor à moyen et long terme, de maturité de 2 à 50 ans[643]. Depuis 1985, elles sont l'instrument privilégié de la gestion de la dette publique à long terme de l'État[644]. Ces titres sont émis par voie d'adjudication dans le cadre d'un calendrier annuel publié à l'avance. Ils sont assimilables, c'est-à-dire que les nouvelles émissions sont attachées à une tranche d'emprunt émis antérieurement. « *L'État a ainsi la possibilité d'émettre des tranches d'emprunts dont le prix d'émission est ajusté par l'évolution du marché, mais dont les caractéristiques restent identiques à celles de l'émission initiale. L'État évite ainsi un trop grand nombre d'emprunts aux caractéristiques différentes et assure la liquidité des souches en circulation* »[645].

À côté, les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an.

Il existait une dernière catégorie, les bons du Trésor à intérêt annuel (BTAN), mais « *depuis le 1er janvier 2013 et dans un souci de simplification, les nouveaux titres de référence créés sur le moyen terme (de maturité à l'origine 2 ans et 5 ans)*

---

640 Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 481

641 Bruno COLMANT, Louis ESCH et Vincent DELFOSSE, *Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels*, *op. cit.*, p. 1

642 Pour une analyse précise, voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 69 et s.

643 Parmis les OAT, il faut distinguer les OAT, les OAT particuliers, les OAT démembrées (STRIPS), les OATi et BTANi, les OAT€i et les BTAN€i et l'OAT TEC 10.

644 Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 481. Voir aussi Définition de l'Agence France Trésor. Disponible en ligne.

645 Définition de l'Agence France Trésor. Disponible en ligne.

sont désormais émis sous la forme d'OAT, comme pour les titres de long terme (7 ans et plus). Il n'y a donc plus création de nouvelles lignes de BTAN. Toutefois, les souches de BTAN existantes continuent à être abondées et leur liquidité est ainsi assurée »[646]. Le dernier BTAN avait pour échéance le 25 juillet 2017[647].

En 2017 ont été créé des OAT « vertes » (« green bonds ») qui sont des titres destinés à financer des dépenses liées à l'écologie (investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments, recherche et innovation dans le domaine des énergies renouvelables, agriculture biologique certifiée, gestion durable des forêts…). Ces OAT « vertes » font suite aux engagements pris par la France pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat à travers la loi de transition énergétique pour la croissance verte. L'obligation verte de la France cible des dépenses du budget de l'État et du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) sur la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité et la lutte contre la pollution. Un « Conseil d'Évaluation de l'Obligation Verte », un conseil scientifique et économique composé de personnalités indépendantes de réputation internationale (dont la composition précise est encore inconnue), est chargé d'évaluer la performance environnementale des dépenses vertes éligibles de la France. La maturité de l'OAT verte lancée en janvier 2017 s'élève à 22 ans (le titre porte un coupon de 1,75 % et 7 milliards d'euros ont été émis pour une demande totale de 23 milliards d'euros, soit un taux de couverture supérieur à 3) ce qui fait de l'obligation verte française, d'après l'AFT, « *l'obligation verte de référence la plus importante en taille et la plus longue en maturité jamais émise* »[648]. Ces titres donneront lieu à un compte-rendu régulier par l'État des projets auxquels les fonds ont été attribués. En pratique, cette émission est une opération de communication politique (soutenue par les marchés) car les fonds levés via l'OAT verte sont traités comme ceux d'une OAT traditionnelle dans le respect du principe d'universalité budgétaire[649].

---

[646] « Les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) qui « sont, comme les BTF, des bons du Trésor négociables d'une maturité à l'origine de 2 à 5 ans. Leur coupure nominale est de 1 € et leur remboursement s'effectue in fine au pair à la date d'échéance » ». Définition de l'Agence France Trésor. Disponible en ligne.

[647] Données disponibles sur le site de l'Agence France Trésor.

[648] http://www.aft.gouv.fr/articles/launch-of-the-green-oat-1-75-25-june-2039_12866_lng1.html

[649] Selon l'AFT, « les fonds levés seront gérés selon les principes d'universalité budgétaire et financeront un montant équivalent de dépenses vertes éligibles. En pratique, les fonds levés via l'OAT Verte seront traités comme ceux d'une OAT traditionnelle tout en faisant l'objet d'un suivi de

Le régime juridique des titres émis par l'État est succinctement envisagé par le Code monétaire et financier aux articles L 213-21-1 et suivants. La modestie des développements fait d'ailleurs écrire à des observateurs que « *le régime propre des bons du Trésor n'a pas été intégré dans le Code monétaire et financier, ni dans sa partie législative, ni même dans sa partie réglementaire* »[650]. Le seul texte de droit positif traitant explicitement des bons du Trésor est « *une disposition un peu latérale dans le règlement général de l'AMF* »[651]. L'absence de disposition spécifique du Code monétaire et financier peut trouver comme explication non pas comme l'affirment certains le « *droit coutumier* »[652], mais un triple besoin, celui d'une relative autonomie des agences de la dette, la standardisation mondiale des produits financiers ainsi qu'une prédominance d'autres formes de normativités par rapport à la normativité juridique[653].

2. Les transformations du sens de l'emprunt public

Durant la période classique, les emprunts sont considérés comme des procédés exceptionnels de financements des charges et la dette publique est jugée négativement (**a**). Le développement de l'interventionnisme de l'État au cours du XX^e^ siècle fait évoluer cette perception du sujet et depuis le milieu du XX^e^ siècle, il est même admis que le déficit public puisse être causé par les investissements productifs et donc en creux que la dette publique peut avoir un effet positif pour la Nation (**b**).

a. L'emprunt, un procédé exceptionnel de financement des charges publiques

Pour les responsables politiques et les auteurs, les impôts sont le moyen le plus commode pour rembourser les dettes publiques. C'est même un principe général de

---

l'allocation des Dépenses Vertes Éligibles ». Voir aussi Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, Paris, Sénat, 2017., p 82

650 Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 502

651 *Ibid.*, p. 502

652 Jean TRUQUET, « Le nouveau marché monétaire », *Revue Banque*, n° 548, 1986.

653 Voir infra.

bonne gestion. Robert Hertzog souligne que la dette publique est « *l'impôt de demain* »[654]. Edgard Allix prend part au débat et affirme qu'on « *peut adresser une critique générale à toutes les théories qui font reposer l'impôt sur un échange intervenant entre les particuliers et l'État* », car « *une part considérable de l'impôt est due sans que l'État fournisse aucun service en retour : à savoir, la part qui est consacrée aux arrérages de la dette publique* »[655]. Gaston Jèze considère lui que les contribuables sont les véritables débiteurs de la dette publique[656] et dans le même sens, Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret signalent que d'après le « *calcul du pourcentage des charges annuelles de la dette au produit des impôts et monopole qui traduit la charge fiscale, on peut dire que le contribuable de 1913 payait chaque année plus du quart de ses impôts pour régler, au titre de la dette, les charges léguées par les exercices passés (lointains, ou proche avec la dette flottante)* »[657]. Pour Paul Amselek, « *le recours de l'État à l'emprunt doit rester exceptionnel et n'être jamais qu'une anticipation sur de futures rentrées fiscales* »[658]. Le regard des économistes n'est pas différent et Thomas Piketty observe que l'impôt est à côté des emprunts l'une des « *deux façons principales* » pour un État de financer ses dépenses et donc sa dette[659]. L'auteur se déclare d'ailleurs en faveur de l'impôt, solution qu'il qualifie « *d'infiniment préférable* »[660]. Plus précisément l'économiste avance que « *la solution de loin la plus satisfaisante pour réduire la dette publique consiste à prélever un impôt exceptionnel sur le capital privé. Par exemple, un impôt proportionnel de 15% sur tous les patrimoines privés (...)* »[661].

Les circonstances dans lesquelles le recours à l'emprunt est accepté sont assez rares. Elles concernent pour l'essentiel les emprunts dits légitimes, c'est-à-dire ceux permettant de répartir dans le temps le paiement d'une dépense qui profite à la Nation.

---

654 Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*

655 Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 281 et 282

656 Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 258

657 Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 229

658 Paul AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 51, 1995, pp. 7-29.

659 Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 883

660 *Ibid.*, p. 883

661 *Ibid.*, p. 887

Gaston Jèze propose d'ailleurs une théorie du bon usage de l'emprunt : celui-ci doit être proscrit pour toute dépense ordinaire, mais il peut être fait pour des dépenses extraordinaires ou pour financer les guerres[662]. Cette idée semble acceptée par la majorité des auteurs, comme Paul Amselek pour qui, une fois que les investissements sont réalisés et que l'état de la richesse nationale le permet, l'État doit prélever les ressources fiscales nécessaires pour rembourser le capital emprunté[663].

Dans son ensemble, le remboursement de la dette par l'émission de nouveaux emprunts est considéré comme une faute morale et politique. Il est pensé depuis les origines du sujet que l'emprunt doit représenter la situation extraordinaire et qu'il doit être justifié par des circonstances exceptionnelles. L'emprunt de guerre est classiquement pris en exemple[664], mais l'évolution du rôle de l'État conduit à remarquer que les dépenses dites « exceptionnelles » d'une époque ne sont pas celles d'une autre. L'État fait moins face aux guerres que par le passé, mais il est appelé à jouer un rôle dans les crises sociales et économiques. L'étude de Christine André, Robert Delorme et Guy Terny est par exemple tout à fait éclairante des transformations des dépenses publiques en France [665]. Dans ces débats, les dépenses considérées comme exceptionnelles sont généralement à l'abri des critiques et elles sont mises de côté par les auteurs qui considèrent que la situation est problématique quand l'État emprunte pour financer des dépenses courantes. Depuis les années 1970, les observateurs dénoncent que l'emprunt soit devenu pour 1'État *« une source permanente et autonome de recettes concourant chaque année avec ses autres recettes à la couverture de ses dépenses* »[666]. Il est considéré qu'alors, la dette publique mènera les Nations à leur ruine. Sur ce point, il faut donc relever un fort

---

662 Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, L'auteur traité d'ailleurs le sujet de façon polémique. Voir p. 213 et s.

663 Paul AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *op. cit.*

664 Pour un exemple, voir Katia BÉGUIN, *Financer la guerre au XVIIe siècle: la dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Seyssel, Champ Vallon, 2012, 391 p.

665 Christine ANDRE, Robert DELORME et Guy TERNY, « Les dépenses publiques françaises depuis un siècle », *Economie et statistique*, n° 43, 1973, pp. 3-14.

666 Paul AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *op. cit.* L'auteur souligne que « la distinction entre les opérations permanentes de 1'État ayant vocation à être comptabilisées à son budget et les opérations de trésorerie, incluant les opérations d'emprunt prises en compte hors budget n'est pas seulement critiquable dans son principe, mais également dans les applications auxquelles elle donne lieu en pratique ».

consensus. Cette question est même matérialisée dans des textes au niveau local (interdiction pour les collectivités d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement), par contre l'État emprunte lui à sa guise, il n'est contraint par aucun principe juridique sur la nature des dépenses engagées par les emprunts. Au contraire, les principes juridiques imposent que les recettes soient fondues dans une masse. Il faut donc comprendre que ce consensus des observateurs, voire des décideurs, appartient au domaine des idées et est détaché de la réalité budgétaire.

Enfin, il existe une importante critique sur le sens politique du recours à l'emprunt qui serait une « *lâcheté des politiques* » qui souhaitent être favorablement perçus par les plus riches contribuables[667]. En creux, cette critique a pour but de souligner que la politique d'emprunt a aussi une influence sur le modèle social, car elle favorise les classes les plus riches au détriment des classes les plus pauvres. Le recours à l'emprunt permettrait d'éviter l'impôt et donc préserverait les plus fortunés en leur permettant de prêter de l'argent et d'être remboursés tout en bénéficiant en plus parfois d'importants avantages tels que les immunités fiscales (qui sont considérées comme un « *axiome* » du système financier de la période révolutionnaire au dernier quart du XX^{e} siècle)[668]. Ce problème politique est même institutionnel, car malgré les critiques de certains parlementaires, le principe d'immunité fiscale survit dans son principe à la création de l'impôt sur le revenu en 1914[669] et que depuis 1926 la politique d'emprunt n'est plus menée par le Parlement[670]. Il n'existe donc pas en France de grands débats politiques sur les différents sens de l'emprunt qui reste réduit à son sens le plus général et le moins précis.

---

667 Sur cette question, voir infra.

668 J. H. BENARD, *Table générale, analytique et raisonnée des lois, décrets, ordonnances, règlemens, etc. depuis 1788 jusques et y compris 1830*, P. Dupont et comp, 1839, 636 p., p. 420

669 Voir en ligne le journal *Le petit Comtois, 3, 4 et 15 décembre 1913.* La gauche radicale et socialiste est intervenue pour que ce nouvel impôt frappe la rente. Le ministère Barthou, qui défendait le texte à l'Assemblée nationale, démissionna le 3 décembre au soir et l'immunité de la rente ne fut donc pas votée. Le lendemain, « une petite panique boursière » affecta le titre, mais il était loin de s'effondrer.

670 Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 248

b. L'emprunt, un moyen d'intervention économique

Par construction, les emprunts publics sont un moyen d'intervention économique[671]. Toutefois, ce sujet est pensé durant une longue période dans le cadre d'un État aux compétences limitées et qui se tient par exemple à bonne distance de la couverture des risques sociaux. Le rôle de l'État change durant le XX^{e} siècle et il est depuis considéré que le déficit public peut être causé par les investissements productifs d'un État interventionniste. En creux, il est considéré que la dette publique peut servir la Nation. Elle n'est donc plus seulement un danger, mais aussi une opportunité. Les emprunts ont ici comme ambition de servir de nouvelles dépenses qui répondent à des objectifs politiques nouveaux qu'ils soient économiques, sociaux et encore liés à l'apparition d'une deuxième génération des Droits de l'homme à la suite de la Seconde Guerre mondiale[672]. Ce mouvement n'est d'ailleurs pas que national, il est global[673]. Le nouveau rôle accordé à l'État s'exprime à travers la réalisation de nouvelles dépenses qui deviennent l'objet des développements de la science économique et sont théorisées par de nombreux auteurs qui nomment ce nouvel État « l'État-providence ». L'un des ouvrages les plus marquants est « *The Theory of Public Finance, A study in public economy* » paru en 1959 dans lequel Richard A. Musgrave propose une théorie du rôle économique du budget. Pour ce faire, il divise le budget en trois domaines qui sont le domaine de l'allocation de ressources, la branche de distribution et la branche de régulation. Musgrave se place dans la lignée de John-Maynard Keynes et propose un modèle de budget de l'État dans un cadre macroéconomique[674]. Pour lui, le terme « *Public Wants* »[675] s'inscrit dans le cadre d'un capitalisme moderne qui théorise l'intervention de l'État, notamment les importantes commandes publiques auxquelles les entreprises privées répondent. « *The Allocation Branch* »[676] est la branche intervenant pour ajuster les imperfections du Marché et qui permet de financer les « *Social Wants* », les services

---

[671] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 550
[672] Sur la dette sociale, voir infra.
[673] En échos aux conséquences de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.
[674] Richard A MUSGRAVE, *The theory of public finance; a study in public economy.*, New York, McGraw-Hill, 1959, 628 p. PREFACE p. VI
[675] *Ibid.*, p 3.
[676] *Ibid.*, p 6 et s.

publics qui doivent être financés par les budgets publics et non privés en raison de leur importance et leur particularité[677]. Ce sont les biens communs de l'État-providence (« Welfare-State »). « *The distribution branch* » assume elle la satisfaction des besoins publics et a une dimension économique et sociale (plein-emploi, niveau des prix). Enfin « *The stabilization branch* » est la fonction de régulation de l'État pour stabiliser l'économie[678].

En tant que ressource non définitive l'emprunt incarne aussi un rapport particulier entre les gouvernants et les citoyens. Pour divers motifs d'opportunités, les décideurs peuvent préférer l'emprunt, mais celui-ci inscrit alors une réalité économique qui est que l'État doit rembourser non seulement le capital prêté, mais aussi les intérêts. Toutefois, les emprunts peuvent avoir la faveur des décideurs politiques car ils permettent, par exemple, de lisser dans le temps des charges publiques[679].

Du point de vue économique, l'emprunt est discuté dans le débat entre la création de richesses et la création de valeurs. Certains auteurs considèrent que l'emprunt est « *une création de valeurs et non une création de richesses* »[680]. Dans les difficiles discussions sur ce qui fait « *l'objectivité de la valeur* »[681] les incertitudes qui règnent autour des concepts font que d'un auteur à un autre les vues sont très différentes. David Hume écrit au XVIII[e] siècle dans ses « *essais économiques* »[682] qu'« *il ne serait guère plus prudent de donner à un fils prodigue un crédit chez tous les banquiers de Londres que de donner à un État le pouvoir de tirer de cette manière des lettres de change sur la postérité* »[683]. Pour l'auteur, « *les valeurs d'État (public securities) sont chez nous comme une sorte de monnaie qui est acceptée au prix courant aussi facilement que l'or et l'argent (gold and silver)* »[684]. Pour lui, les titres de dette

---

677 *Ibid.*, p 9 et s.
678 *Ibid.*, p 17 et s.
679 Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*
680 David Ricardo, ici cité par Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 167
681 André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 188
682 David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, London; Edinburgh, A. Millar ; A. Kincaid and A. Donaldson, 1764., (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 144. David Hume, l'un des inventeurs du libéralisme moderne inspirateur d'Adam Smith, était d'ailleurs destiné par sa famille à être juriste.
683 *Ibid.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 145
684 *Ibid.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 146

publique sont des « papier-crédit » qui « *ont tous les désavantages qui accompagnent cette sorte de monnaie. Ils bannissent l'or et l'argent* »[685]. Selon cette perspective les titres de dettes publiques sont une création de valeur ou de richesse (selon les termes choisis). D'autres rejettent ces arguments pour des motifs politiques ou économiques très divers. Certains soutiennent par exemple que le prêt à l'État est d'abord un acte politique de confiance et de soutien (notamment porté par la propagande attachée aux emprunts) ou alors que la situation du petit rentier de campagne qui investit pour sa retraite est loin des préoccupations des marchés financiers. Ces désaccords de fond ont une conséquence importante et la littérature n'est pas claire sur le fait de déterminer si l'émission de titre est une création de valeurs ou la création d'une charge pour ceux qui payent les impôts et les générations futures. Émettre un emprunt serait « offrir » une certaine valeur à ses souscripteurs. L'émission serait une création de l'État qui aurait comme conséquence l'élargissement du capital des créanciers. Cette perspective n'est pas admise par les économistes défendant l'existence d'une « valeur intrinsèque » de tout type de bien. Par contre, elle se retrouve chez André Orléan pour qui le Marché a justement le rôle de « *faire advenir une estimation de référence à laquelle tout le monde adhère* »[686].

La déconnexion entre économie réelle et financière est significative en matière de titres de dette publique car elle permet de souligner la logique particulière du Marché obligataire. Du point de vue de la théorie monétaire, les deux articles de Thomas J. Sargent et Neil Wallace *« Some Unpleasant Monetarist Arithmetic* »[687] et de Bennett Mac Callum « *are bond-financed deficits inflationary ? A Ricardian analysis* »[688] fondent la théorie selon laquelle « *lorsque le solde budgétaire est fixé à un seuil limite, le rythme de croissance à long terme de la création monétaire (et donc le taux d'inflation de long terme) est d'autant plus élevé que le ratio d'endettement est plus grand. Les déficits publics ne sont donc pas inflationnistes s'ils sont financés exclusivement de façon non monétaire. Lorsque les impôts et les dépenses publiques atteignent leur niveau extrême, le ratio d'endettement public ne peut plus continuer*

---

[685] *Ibid.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 148

[686] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 15

[687] Thomas J. SARGENT et Neil WALLACE, « Some unpleasant monetary arithmetic », *Fedreal Researv Bank of Minneapolis Quaterly Review*, 1981, pp. 1-17.

[688] Bennett T MCCALLUM, « Are bond-financed deficits inflationary? A Ricardian analysis », *Journal of political economy*, vol. 92, n° 1, 1984, pp. 123-135.

de croitre, et la création monétaire devient ainsi une variable endogène déterminée par le montant des déficits à financer. En d'autres termes, dès lors qu'il existe un seuil limite à la pression fiscale, le recours à l'emprunt n'est finalement qu'une forme de création monétaire et donc d'inflation différée »[689]. Cette perspective contredit certaines des approches défendues par Milton Friedman et l'École monétariste sur la relation liquidité / inflation. D'ailleurs, le rachat actuel par la Banque centrale européenne (BCE) ne se traduit pas par une augmentation du taux d'inflation car la sphère financière ne génère pas d'inflation à elle seule et qu'elle est aujourd'hui dissociée de l'économie réelle.

La critique contre les politiques d'emprunts porte aussi sur l'effet d'éviction. Il est défini par Jacques Spindler comme « *l'absorption par les emprunts publics d'une masse croissante d'épargne qui obère les capacités des entreprises à se financer et entraîne une hausse des taux d'intérêt* »[690]. C'est un sujet de recherche ancien réétudié depuis les années 1970[691]. Depuis le XVIII[e] siècle, l'effet d'éviction des capitaux privés interroge les décideurs qui craignent de voir enlever les capitaux au commerce au profit de l'État[692]. L'effet d'éviction serait causé par les taux d'intérêt trop élevés servis aux prêteurs de l'État et tendrait à attirer toute l'épargne disponible[693]. Mais, le problème de l'effet d'éviction ne doit pas faire oublier que le Marché des titres de dette publique constitue l'essentiel du Marché Boursier au début du XIX[e] siècle et ce jusqu'à la fin du XX[e] siècle. Durant une longue période, les entreprises privées se développent plutôt grâce à des capitaux d'origine familiale ou de proximité[694]. D'ailleurs, l'étude de Philip T Hoffman, Gilles Postel-Vinay et Jean-

---

689 Narayana KOCHERLAKOTA, « Indépendance de la banque centrale et défaut souverain », *Revue de la stabilité financière*, n° 16, 2012, p. 169.

690 Jacques SPINDLER, « Evolution des conceptions théoriques et des instruments de la politique budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 46, 1994, p. 29 et s.

691 Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*

692 Joseph-Dominique LOUIS, *Opinion d'un créancier de l'État sur le budget, et sur les Observations et Réflexions dont il a été l'objet, adressée aux créanciers de l'État*, 2[e] éd., Paris, chez Barba, libraire, Palais Royal, 1814., p. 34

693 En effet, « l'État est très attaché au plafonnement de l'intérêt dans la mesure où il ne se plie pas lui-même à la réglementation. Outre une dette à court terme rémunérée par un intérêt d'autant plus élevé qu'elle est vendue avec de forts rabais, l'État émet en effet, et de plus en plus, des emprunts à long terme. Pour autant, il ne les soumet pas au droit commun, bien qu'alors les termes en soient très officiellement fixés au départ », voir Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 38

694 Voir Pierre-Cyrille HAUTCOEUR et Carine ROMEY, « Les émetteurs sur le Marche Financier, 1800-1840 » in Pierre-Cyrille HAUTCOEUR et Georges GALLAIS-HAMONNO, *Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n° 6,

Laurent Rosenthal permet de souligner que « *la concurrence avec le crédit privé cesse de menacer la capacité d'emprunt de l'État dès lors que la dette publique devient un investissement sûr sous la Restauration* »[695]. Selon les travaux de Benjamin Lemoine, l'effet d'éviction est redécouvert par les services de la Prévision en France seulement dans les années 1970[696]. L'effet d'éviction peut être envisagé de différentes manières (l'effet d'éviction dite « réelle absolue », l'éviction « réelle différentielle » etc.). Les défenseurs de l'idée que la masse des emprunts publics génère un effet d'éviction problématique affirment aussi qu'ils ont une conséquence négative sur les politiques sociales défendues par l'État. En effet, l'accroissement des dépenses publiques permis par les sommes empruntées pousserait à une intervention excessive de l'État. Elle conduirait à des distorsions, mais surtout, empêcherait le Marché de jouer son rôle en matière d'allocation des ressources.

D'ailleurs, l'opposition ou la complémentarité qui peut exister du point de vue de la politique financière des États entre les impôts et les emprunts est un sujet connu de longue date.[697] En témoigne, la problématique de l'équivalence ricardienne[698] remise au goût du jour par Robert J. Barro en 1974[699]. Tel qu'il est exprimé à travers l'équivalence impôt-emprunt ce rapport entend démontrer que les individus anticipent

---

2007, 526 p. (disponible : http://www.parisschoolofeconomics.com/hautcoeur-pierre-cyrille/chapitre5-HMF.pdf)

695 Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 38

696 L'auteur cite Pierre CORTESSE qui « découvre » à cette époque la théorie de « l'effet d'éviction » voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 123. Voir aussi la Note du 13 mars 1975, sous direction B, direction de la Prévision : « L'entrée de l'État sur le marché financier (qui) serait vraisemblablement accompagnée d'un moindre accès des autres émetteurs traditionnels : les entreprises se retourneraient vers les banques ce qui aurait pour effet de faire monter les taux d'intérêt indépendamment de l'augmentation de l'activité économique. L'effet pervers envisagé pourrait donc se produire plus rapidement que prévu. À très court terme (et prenant l'exemple de l'emprunt d'État de 1973 souscrit par des particuliers en majorité), on pourrait donc penser qu'un emprunt d'État aurait un effet restrictif sur les dépenses et qu'ainsi s'opérerait une substitution au sein de la demande finale. L'efficacité du multiplicateur budgétaire en serait donc retardée d'autant. En résumé un déficit budgétaire financé par emprunt obligatoire exercerait un effet de relance vraisemblablement très modéré et sans doute assez tardif puisque associé uniquement aux mécanismes du multiplicateur de dépenses publiques ».

697 Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 213 et suivantes.

698 David RICARDO, *Des Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, J-PAillaud, 1819; Emmanuel THIBAULT, « L'équivalence ricardienne dans les modèles de croissance avec accumulation de capital », *Revue d'économie politique*, Vol. 113, n° 2, 1 Avril 2003, pp. 171-197.

699 Robert Joseph BARRO, « Are government bonds net wealth ? », *Journal of Political Economy*, n° 82, 1974, p. 1095.

le paiement de futurs impôts nécessaires aux remboursements des emprunts[700]. Largement théorique – et obéissant à des conditions « *farfelues* »[701] - la théorie de David Ricardo s'inscrit toutefois aujourd'hui dans un contexte où les moyens d'informations sur la politique financière des États et des collectivités sont bien plus importants[702]. Les agents économiques disposent, dans une certaine mesure, des moyens d'anticiper de nouvelles charges fiscales ou d'éventuelles baisses.

§ 2 - Les ressources issues du territoire

L'évidence de l'affirmation selon laquelle les États peuvent disposer de leur territoire n'est qu'apparente. Au contraire, ce problème soulève des questions théoriques et pratiques difficiles. Les études juridiques ou économiques appréhendent le territoire de façon multiple, voire contradictoire (**A**). Les théoriciens de la dette publique cherchent à surmonter ces difficultés et proposent trois axes de réflexions qui sont celui des conséquences pour la dette publique d'un changement de souveraineté, celui de la variabilité du territoire et enfin la notion de force contributive (**B**).

A. Les problèmes théoriques : la « bonne mesure » du territoire

La confusion entre la réalité physique et les approches théoriques génère un certain nombre de malentendus et semble même tendre vers une impasse. L'évolution du concept d'État et le manque de clarté entre les hypothèses d'un droit réel ou personnel génèrent une ambiguïté. L'approche juridique du territoire ne permet pas de faire face aux problèmes posés par les dettes publiques dans le monde financier (**1**), mais la science économique n'offre pas de réponse plus claire. Elle est elle aussi

---

[700] Guy GILBERT, « Dette publique et redistribution des revenus : l'équivalence impôt-emprunt », *op. cit.*

[701] Aussi qualifié, avec bienveillance, de « construction élégante et ingénieuse » voir *Ibid.*

[702] Sur l'auteur, Charles Gide et Charles précisent, non sans intérêt, les lacunes dans la méthode de David Ricardo, fondée sur des hypothèses peu crédibles : « « supposons que... » qui reviennent sans cesse et sont comme sa marque de fabrique, rendent la lecture très fatigante » voir Rist Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 160-162

marquée par les fortes oppositions entre les courants de pensée et souffre, tout comme l'approche juridique, de l'influence des problèmes politiques posés par le sujet (**2**). En l'état, ces incertitudes profitent aux États, car elles empêchent les créanciers de pouvoir s'armer trop fortement face à eux.

1. L'approche juridique : le territoire comme assise du pouvoir normatif de l'État

Selon la conception classique, l'État exerce « *son empire par rapport à ses ressortissants dans un espace donné, lequel serait précisément son territoire* »[703]. Cette approche est contestée, car elle serait trop insistante sur certains éléments, certes constitutifs, mais ignorerait d'autres attributs tout aussi importants tels que la souveraineté qui constitue pourtant son support[704]. La souveraineté se manifeste pour un gouvernement par le fait de disposer du pouvoir et apparaît comme le déterminant essentiel de l'analyse consistant à mobiliser les ressources de l'État. En effet, comme l'écrit Gerard Radnitzky, « *le concept de territoire ne doit pas être recherché dans le monde réel, mais sur le plan normatif, car il s'agit du domaine spatial du pouvoir de l'État* »[705]. Il s'agit du domaine où s'exerce le pouvoir d'un État capable de mobiliser les sols et les habitants, mais cela suffit-il à permettre à un gouvernement de mettre son territoire au service de la dette publique ? Le principe de la souveraineté suffit-il à justifier la création de recettes par la mobilisation des habitants qui l'occupent, à permettre à un État de le vendre ou à accepter qu'il soit saisi par ses créanciers ? Ces interrogations reviennent à poser la question des limites de la souveraineté de l'État qui sont de deux ordres, à la fois extérieur (**a**), mais aussi intérieur (**b**).

---

[703] Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *Annuaire français de droit international*, vol. 45, n° 1, 1999, pp. 132‑147., p. 137

[704] Par exemple, Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 78 et suivantes.

[705] Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire », *op. cit.*, p. 139

a. Les limites extérieures de la souveraineté

Les limites extérieures de la souveraineté ne posent pas de difficultés, car le territoire représente l'« *assise spatiale* »[706] sur laquelle l'État exerce son autorité. Le territoire a donc une dimension physique et est circonscrit. Cette acception se retrouve par exemple chez Hans Kelsen dans la « *Théorie pure du droit* » où il envisage le territoire de l'État comme un espace qui exclut tout autre, car il ne peut pas être simultanément le territoire de plus d'un État[707]. Cette analyse fait écrire à Julio Barberis qui « *empruntant la terminologie de la physique, Hans Kelsen parle de l'impénétrabilité (Undurchdringlichkeit) de l'État* »[708]. Cette caractéristique « *n'est pas fonction du territoire, mais résulte de la souveraineté de l'État* »[709].

La position selon laquelle chaque État est souverain pour déterminer les lois applicables sur son territoire n'est pas contestée. La souveraineté des États peut être malmenée politiquement, mais elle est juridiquement garantie par le droit international. En droit, le traitement de la dette publique relève donc de la seule autorité de l'État en ce qui concerne son territoire.

b. Les limites intérieures de la souveraineté

Les limites intérieures de la souveraineté invitent à questionner le rapport créé par la dette publique au sein de l'État. Deux thèses sont envisageables et chacune se retrouve en partie dans le droit positif. La première voudrait que l'État (le gouvernement à travers lui) dispose d'un droit personnel sur le territoire. Elle est parfois nommée « *approche géopolitique* » du territoire ou « *théorie du territoire sujet* » par Maurice Hauriou. Cette théorie « *suppose la personnalité morale de l'État et envisage le territoire comme un élément de la volonté subjective de cette personnalité* »[710]. Il s'agit alors de considérer que le territoire est un « *immeuble par nature* » et dans les hypothèses où la souveraineté appartient à la Nation, il est alors la

---

[706] Florence POIRAT, « Territoire », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1474-1478.
[707] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 63
[708] Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire », *op. cit.*, p. 141
[709] *Ibid.*, p. 141
[710] Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 8.

propriété de la Nation. Sur ce point, il est intéressant de relever que la reconnaissance d'une personnalité morale de l'État a longtemps fait débat et était d'ailleurs rejetée par Léon Duguit[711], ce qui le conduit à écarter l'idée selon laquelle le terme « *dette d'État* » serait approprié (il rejette le terme de *créances* dans le même sens [712]).

Aujourd'hui, les textes, à commencer par la Constitution du 4 octobre 1958, encadrent la capacité des gouvernants à utiliser pleinement le territoire national, par exemple en écartant l'hypothèse d'une cession forcée[713] ou en offrant au Président de la République le rôle de garant de l'intégrité du territoire[714]. Dans le même sens d'une protection du territoire, l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le territoire est inaliénable et imprescriptible[715]. L'inaliénabilité est elle même un principe ancien posé par l'édit de Moulins qui envisage déjà en 1566 que le domaine national est indivisible. Le territoire est donc historiquement pensé d'une manière personnelle comme étant le sol sacré de la patrie[716]. Toutefois, cette approche doit-elle être prolongée au point de considérer que l'État dispose et/ou d'un droit réel sur son territoire ? La thèse qui soutient que l'État dispose d'un droit réel sur son territoire est parfois nommée de théorie « *de l'objet* »[717] ou « *théorie de l'État patrimoniale* »[718]. Elle repose sur des arguments aussi forts et procède d'une analogie avec le droit privé. Selon cette idée « *l'État exerce sur le territoire un droit réel similaire à celui du propriétaire sur une chose. Il ne s'agirait pas d'une proprietas, mais d'un imperium de même nature que celle-ci, avec les caractéristiques d'un droit réel* »[719]. Ici, le territoire de l'État est une ressource directe

---

711 Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 3*, 2e éd., Paris, E. de Boccard, 1921, p. 385 et s. pour la dette publique.

712 Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 3*, 2e éd., Paris, E. de Boccard, 1921, p. 376

713 Constitution du 4 octobre 1958, Titre VI - Des traités et accords internationaux, Article 53. « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » ou Article 89. « Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ».

714 Constitution du 4 octobre 1958, article 5.

715 Art. L. 3111-1

716 Walther SCHOENBORN, « La Nature juridique du territoire », *Recueil des cours de l'Académie de droit International*, 1929, pp. 85‑189.

717 Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 8. Pour l'auteur la « théorie du territoire objet se place au point de vue juridique des droits de 1'Elat, le territoire est alors l'objet d'une sorte de domaine éminent de l'Etat qui est un des aspects de la souveraineté »

718 Walther SCHOENBORN, « La Nature juridique du territoire », *op. cit.*

719 Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire », *op. cit.*, p. 136

de financement car il a une « *utilité économique* »[720]. Cette analyse se retrouve chez Cormenin qui défend le « *principe que le domaine est la propriété de l'État, et que, dès lors, l'État peut, comme tout autre propriétaire, disposer librement et pleinement de sa chose, il suit : Que les domaines nationaux peuvent être vendus et aliénés, à titre perpétuel et irrévocable !* »[721]. Il faut aussi relever la position de Walther Schoenborn pour qui « *il n'est pas douteux un seul instant que la souveraineté territoriale a été conçue et interprétée à la façon d'un droit réel* »[722]. Comme nuance, il convient de souligner la remarque du même Walther Schoenborn qui met en garde contre l'idée selon laquelle il existerait une certaine évidence de la propriété. Le concept ne signifie pas la même chose selon les contextes dans lesquels il est utilisé. Dans le même sens, la notion de souveraineté est remise en question d'abord sur son ancrage « *naturel* », mais aussi, car elle ne s'exerce pas de manière uniforme comme un « *modèle achevé* »[723].

2. L'approche économique : de la transparence au compromis

À côté des problèmes posés par des approches juridiques, la science économique revendique la capacité de pouvoir déterminer la richesse d'un territoire et d'évaluer ce gage des créanciers de manière précise, sauf que tout comme le droit, la théorie économique appréhende le territoire de façon multiple et se heurte à des difficultés importantes. Plus encore, il semble qu'elle soit contrainte par ce qui est considéré comme une nécessité politique, à savoir que tout le territoire ne doit pas faire l'objet d'une évaluation financière et, en creux, qu'une relative ambiguïté est politiquement profitable aux États.

Dans la théorie économique, le territoire est-il un élément du patrimoine de l'État ? Si oui, quelle est sa valeur ? En terme comptable, ces questions reviennent à déterminer si le territoire de l'État est un actif et si oui, si l'État peut en jouir comme le ferait un particulier ? L'État peut-il défendre sa situation financière en

---

[720] *Vocabulaire juridique*, 7e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2004, 970 p.
[721] Louis Marie de La Haye CORMENIN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 43
[722] Walther SCHOENBORN, « La Nature juridique du territoire », *op. cit.*, p. 100
[723] Nicolas BARREYRE et Geneviève VERDO, « Souveraineté et territoire : enjeux et perspectives », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 69e année, no 2, 1 Juin 2014, pp. 307-311.

financiarisant ses biens ? Ces questions peuvent être traitées selon deux approches, la première concerne la comptabilisation du territoire et des biens qui en sont issus (**a**) et la seconde la portée du concept de soutenabilité budgétaire (**b**).

a. L'approche comptable : l'ambition de donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière d'un État

L'approche comptable a pour ambition de donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière d'un État. Son apport serait donc décisif car elle permettrait de trancher la question de la richesse qu'un État tient de son territoire. Le problème est que la notion même d'actif, telle que retenue pour l'entreprise privée, ne rend pas parfaitement compte de la situation de l'État. En effet, celui-ci possède un « *actif incorporel* » particulier, la souveraineté, et son accessoire, la capacité de lever l'impôt[724]. Il faut d'ailleurs relever l'effort des chercheurs et des créanciers pour déterminer la capacité des États à lever les impôts qui sont considérés comme l'un des principaux actifs de l'État. Si longtemps l'impôt a été vu comme un accessoire de la souveraineté difficile à mesurer, la comptabilisation de cet actif immatériel n'est aujourd'hui plus pensée comme insurmontable. La souveraineté reste par contre elle encore considérée par les juristes comme « *le principal actif non comptabilisable* »[725].

D'une manière générale, les problèmes de comptabilisation des actifs incorporels ne sont donc pas tranchés[726]. Le territoire n'est d'ailleurs pas non plus envisagé comme le serait celui d'une entreprise privée et le compte général de l'État[727] n'en offre qu'une représentation tronquée. En effet, le compte général de l'État est le fruit d'arbitrages politiques qui écartent certains biens appartenant à l'État en leur

[724] Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE). Le RNCE regroupe les normes comptables applicables à l'Etat, il est composé d'un cadre conceptuel, de 17 normes comptables et d'un glossaire.
[725] Voir les discussions des 25 et 26 janvier 2016 dans le cadre du Colloque « Les interactions entre comptabilité et droit publics » au Ministère des Finances à Paris.
[726] Philippe DANJOU, « Normes comptables et création de valeur », *op. cit.*
[727] Article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances : il comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

imposant une évaluation à l'euro symbolique[728]. C'est ce qui peut être compris de la norme relative aux immobilisations corporelles qui définit la nature de ces biens et la valeur à laquelle ils doivent être inscrits au bilan de l'État (la norme 17 sur « les biens historiques et culturels » modifie le système[729]). Elle invite à privilégier « *le caractère symbolique de la valeur des biens historiques et culturels, que cette valeur résulte de l'inscription du bien pour un euro symbolique ou qu'elle soit évaluée dans les conditions décrites par la présente norme* ». Mais, cette norme ne s'appuie sur aucune définition satisfaisante de ce que sont les « *biens historiques et culturels, immobiliers ou mobiliers* ». Aucun des différents référentiels comptables ne permet d'être renseigné de manière complète. Le manque de définition peut être d'autant plus regrettable que ses conséquences sont importantes : une fois le bien réputé « *incessible* », il se retrouve « *exclu d'une comptabilisation à la valeur de marché* ». Ainsi, si la théorie juridique est malaisée à s'accorder sur le rapport généré par l'État et son territoire, la théorie économique, dans son approche comptable, n'offre pas de représentation plus satisfaisante car elle souffre de la même volonté politique des États d'exclure certains de leurs biens des relations financières qu'ils entretiennent avec leurs créanciers. Si le motif politique trouve des arguments qui peuvent emporter la conviction, il s'agit malgré tout d'une contradiction face à l'ambition affichée de fournir la même image du patrimoine de l'État qu'une comptabilité poussée offrirait de celle d'une entreprise privée. Dans le même sens, il faut relever que les différents biens publics tels que les écoles, les hôpitaux ou les infrastructures de transports n'ont la plupart du temps pas de prix fixé par le Marché car ils ne sont que très rarement vendus. Il devient donc difficile d'apprécier la « *richesse publique* »[730]. Il n'existe aucun « *repère fiable* » car les prix du marché sont bien souvent volatils[731].

---

[728] La majorité des biens évalués à l'euro symbolique est constituée par les monuments historiques relevant du ministère chargé de la culture. Ces monuments couvrent les catégories suivantes : - des biens historiques par nature qui présentent la caractéristique de n'être pas aménageables, qui ne sont visibles que de l'extérieur : menhir, dolmen, tumulus, etc ; - des biens historiques qui reçoivent du public mais qui ne sont pas aménageables : sites historiques archéologiques, maison de personnages historiques, etc ; - des lieux de pouvoir : le Parlement, les résidences présidentielles, les résidences du Premier ministre.

[729] Voir l'avis n° 2013-03 du 14 janvier 2013 relatif à l'intégration des dispositions de l'avis n° 2012-07 du 18 octobre 2012 dans le Recueil des normes comptables de l'Etat

[730] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 201

[731] *Ibid.*, p. 201

b. La soutenabilité budgétaire : une notion creuse au service de la dette publique

La théorie économique propose une autre approche, la perspective budgétaire. Pour déterminer la richesse du territoire et apprécier la capacité de l'État à la maîtriser, il est ici fait appel à un autre concept, celui de « soutenabilité budgétaire ». La soutenabilité budgétaire est définie par l'INSEE comme étant une politique budgétaire qui ne conduit pas à une accumulation excessive de dette publique. Selon une autre définition, celle de l'OCDE, la soutenabilité est la capacité d'un État de s'acquitter des obligations financières. Elle comprend un certain nombre d'indicateurs tels que la stabilité des impôts et la charge fiscale pesant sur les citoyens ou encore la capacité de payer les services publics actuels grâce aux revenus courants[732]. La soutenabilité budgétaire peut-être considérée comme « *le cadre large de la contrainte budgétaire intemporelle de l'État* »[733] et elle se retrouve dans certains textes relatifs aux finances publiques[734]. Malgré cela, il s'agit d'une « *notion vague* »[735] dont les éléments sont sujets à débat et qui n'est pas comprise de la même manière par tous les auteurs. Pour un exemple précis, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur « *la gestion et la transparence de la dette publique* » envisage la soutenabilité de la dette au regard « *du différentiel entre taux de croissance et taux d'intérêt réel* » [736].

La notion de soutenabilité budgétaire est une notion variable dans l'espace est avant tout liée au contexte culturel et politique de l'État qui l'utilise. Le poids de la fiscalité doit par exemple être apprécié différemment d'un État à un autre, tout comme celui de la dette qui, en tant que telle, dit peu de choses sur la situation économique d'un État. Le consensus sur un possible lien entre les richesses produites par un territoire et la soutenabilité budgétaire n'est pas trouvé. En fin de compte, Martin Collet relève que la soutenabilité est « *le parfait exemple de ces objets qui suscitent à la fois l'agacement et, si l'on fait l'effort de les regarder de près,*

---

[732] OCDE, VII. Pratiques et procédures budgétaires 17. Soutenabilité budgétaire

[733] Michel DIETSCH et Olivier GARNIER, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *op. cit.*

[734] Pour un exemple récent : voir la Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

[735] Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, *op. cit.*

[736] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 35 et 36

l'intérêt »[737]. C'est une notion « *complexe* » qui permet une certaine appréhension de l'endettement, mais qui est porté par une part de « *subjectivité* » [738].

B. Des enjeux théoriques aux problèmes pratiques : la réception de la théorie des dettes de régime par le droit international

Les prêteurs cherchent depuis toujours des sûretés réelles et l'affectation de ressources issues du territoire est la première d'entre elles[739]. Dans sa théorie, Alexandre Sack soutient même l'idée que « *les créanciers de la dette d'État sont également les possesseurs d'un droit de créance, assurée par le patrimoine public du territoire grevé de la Dette* »[740]. La Théorie de l'État patrimonial et du territoire grevé invite à considérer que le domaine est la propriété de l'État. Il peut, dès lors, et comme tout autre propriétaire, disposer librement et pleinement de sa chose et les domaines nationaux « *peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et irrévocable* »[741]. Cette théorie se manifeste face à trois problématiques : la question du changement de souveraineté (**1**), celle de la variabilité du territoire (**2**) et enfin la notion de force contributive (**3**).

1. Les conséquences des changements de souveraineté

L'étude des successions d'État et des changements de souveraineté doit être guidée avec comme maxime que l'ancien article 2093 du Code civil promulgué le 29 mars 1804[742] selon lequel « *les biens du débiteur sont le gage commun de ses*

---

[737] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 29
[738] *Ibid.*, p. 29 et 30
[739] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 300
[740] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 61
[741] Louis Marie de La Haye CORMENIN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 45
[742] Loi 1804-03-19 promulguée le 29 mars 1804 « Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers ; et le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence ».

créanciers » est inapplicable à l'État[743]. Les États ne font pas faillite et ne « déposent pas leur bilan » comme une entreprise privée pourrait le faire. Bien que cette idée soit un objet constant d'études et de réflexions, il n'en demeure pas moins que les conclusions fournies aujourd'hui sont les mêmes que celles déjà produites par Sir J. Fischer Williams pour qui « *un État ne peut pas être mis en faillite comme un individu et ses biens répartis entre ses créanciers… Un État ne peut pas être liquidé comme une société de commerce, et on ne peut pas mettre fin à son existence, simplement parce qu'il est insolvable* »[744]. Dominique Carreau utilise lui la notion de « *risque de souveraineté* »[745] pour qualifier la situation dans laquelle un créancier doit savoir qu'il ne peut pas se saisir des biens d'un État débiteur.

Dans toute son amplitude, ce principe emporte des conséquences très importantes pour les créanciers. En effet, le changement de souveraineté « *affecte d'une part l'ordre juridique (l'État législateur), d'autre part la consistance du patrimoine étatique (l'État propriétaire)* »[746]. Ainsi que le précise Julio Barberis, il « *arrive qu'un État, même si son territoire subit des modifications d'une importance radicale, garde son identité en tant que telle. Si le territoire est un élément constitutif de l'État, une modification fondamentale de celui-ci impliquerait également un changement de l'État en tant que tel* »[747]. Pour le formuler autrement, un État, tout en gardant son unité juridique, peut voir son territoire s'enrichir ou s'appauvrir au gré de circonstances très différentes. Si politiquement, même parfois pour des raisons juridiques, les créanciers considèrent que le territoire et ses ressources (par exemple fiscales) sont une garantie pour lui d'être payé, ils doivent alors être attentifs à ce type d'évolution.

Ce sujet fait d'ailleurs l'objet de diverses conventions et accords internationaux, mais il est traité de manière différente selon les hypothèses soulevées.

Dans une première perspective, la « *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État* » du 8 avril 1983 établit que les biens meubles et immeubles situés sur le territoire de l'État prédécesseur sont transmis à

---

[743] Voir par exemple Dominique CARREAU, « Dettes d'État », *Répertoire de droit international*, 2009.
[744] *Ibid.*
[745] *Ibid.* Pour l'auteur, « le risque encouru n'est pas de nature commerciale. Il s'agit purement et simplement d'un risque de souveraineté à l'encontre duquel les protections juridiques demeurent limitées ».
[746] Brigitte STERN, « Succession d'Etats », *Répertoire de droit international*, 1998.
[747] Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire », *op. cit.*, p .138

l'État successeur[748]. La convention pose donc le principe d'une stabilité. L'expression « *bien d'État de l'État prédécesseur s'entend des biens, archives et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au droit interne de l'État prédécesseur appartenaient à cet État* »[749]. La convention écarte donc l'hypothèse pourtant très répandue des démembrements sur le long terme comme l'attribution de ressources naturelles à certains États créanciers, ou la vente de certains biens nationaux quand le droit le leur permet (par exemple le port grec du Pirée vendu à un armateur chinois[750]). En cas de successions dites spécifiques, la règle de principe est que la dette passe à l'État successeur « *dans une proportion équitable, compte tenu, notamment, des biens, droits, et intérêt qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État* »[751]. Toutefois, la Convention de 1983 envisage une exception notable à son article 38 qui prévoit « *qu'aucune dette de l'État prédécesseur ne passe à l'État nouvellement indépendant* ». Il s'agit d'une référence claire aux théories des dettes odieuses et cette règle suscita d'ailleurs de nombreuses inquiétudes chez les pays occidentaux qui refusèrent « *l'adoption du principe de la tabula rasa pour les États nouvellement indépendants, nés de la décolonisation* »[752]. Pour Brigitte Stern, cette règle explique d'ailleurs en grande partie la non-ratification de la Convention[753].
La « *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* » signée à Vienne le 23 août 1978 et entrée en vigueur le 6 novembre 1996 concerne elle l'ordre juridique de l'État. Là aussi, la perspective est double, oscillant entre « *l'idée de stabilité des relations juridiques internationales, et de protection des droits acquis des individus : autrement dit, il oscille entre l'idée de rupture et l'idée de*

---

[748] Pour un commentaire de convention, voir Brigitte STERN, « Succession d'Etats », *op. cit.*
[749] *Ibid.*
[750] Le vendredi 8 avril 2016, la Grèce a scellé la vente du port du Pirée à l'armateur chinois Cosco Shipping Corporation. Voir *Le Monde.fr avec Reuters | 08.04.2016l* Disponible en ligne.
[751] SECTION 2. Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats Article 37 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat), Article 40 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et Article 41 (Dissolution d'un Etat)
[752] Brigitte STERN, « Succession d'Etats », *op. cit.*
[753] *Ibid.*, voir l'article 38 « Etat nouvellement indépendant ».
1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre eux n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.
2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

continuité »[754]. Le changement de souveraineté sur un territoire entraîne nécessairement des modifications dans un certain nombre de relations juridiques.

Alexander Sack propose un certain nombre de solutions à ces questions. Il relève deux séries d'arguments. Dans la première hypothèse, l'idée principale est qu'« *à fin de décider quels sont les territoires grevés de telle ou telle dette, il faut établir lesquels de ces territoires font partie de l'État débiteur au moment où cette dette est contractée. Il y a, par conséquent, deux dates à considérer : la date de la séparation du territoire en question de l'ancien État et celle de la conclusion de la dette en question* »[755]. La succession des dettes en cas de transformations territoriales de l'État repose pour l'auteur « *sur les mêmes principes qu'en cas de transformations politiques. Les dettes d'État sont assurées par tout le patrimoine de l'État. Les dettes d'État grèvent le territoire de l'État. Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'Etat, les dettes d'État continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette. La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grèvent le territoire de l'État débiteur* »[756], car « *les créanciers de la dette publique conservent leurs droits nonobstant les transformations territoriales éventuelles de l'État débiteur* »[757]. Le Conseil d'État considère par exemple dans un arrêt du 28 avril 1876 que la transmission de charges de l'État annexé à l'État annexant constitue une novation qui s'opère de plein droit[758].

Dans la seconde hypothèse, celle de la « théorie négative », il est à l'inverse considéré que « *les dettes d'État sont des dettes personnelles de l'État* »[759] et qu'elles sont donc liées à sa personnalité politique (le gain ou la perte territoriale n'importe pas). Ainsi, si la répartition des dettes d'État est basée sur le principe de leur

---

[754] En cas de transfert d'un territoire « chaque État continue à s'appliquer sur son territoire, agrandi pour l'un, diminué pour l'autre, ce qui implique que dans la partie transférée les traités antérieurement en vigueur sont remplacés par de nouveaux traités » ; Cas d'un État nouvellement indépendant « c'est le nouvel État qui est maître du choix des traités qu'il entend continuer et de ceux qu'il entend terminer » ; Cas d'Unification d'États « les traités en vigueur dans chacun des États qui s'unissent continuent à s'appliquer sur le territoire sur lequel ils s'appliquaient antérieurement, voir *Ibid.*

[755] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 309

[756] *Ibid.*, p. 54

[757] *Ibid.*, p. 61

[758] *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, Paris, Delhomme, 1876., p. 397 et s.

[759] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 68

succession, « *c'est-à-dire sur une règle de droit sui generis relevant du droit public, elle ne saurait être considérée comme une simple transaction du droit civil basée sur la novation (...) la novation objective est le changement d'objet ou de cause de la dette et la novation subjective le changement de débiteur* »[760].

2. Le problème de la variabilité du territoire

Ainsi que le souligne Walther Schoenborn en 1929, « *le problème des relations juridiques entre l'État et son territoire suscite un intérêt théorique plus vif et fait l'objet de méditations et d'études réellement approfondies* »[761]. En effet, depuis l'apparition des premiers régimes constitutionnels et plus précisément au moment où la distinction entre la figure du Prince et celle de l'État devient *« monnaie courante* »[762], la construction théorique s'est faite dans le sens d'une reconnaissance patrimoniale de l'État. Sauf qu'envisager qu'un État puisse en jouir comme d'un bien quelconque heurte la conception classique du droit public français qui le considère comme « *le patrimoine commun de la nation* »[763]. Les tournants décisifs ont lieu à partir de la deuxième moitié du XIX[e] siècle puis surtout au début du XXe siècle avec la Première Guerre mondiale. Les États européens se transforment et les juristes interrogent la relation qui existe entre l'État et son territoire. En France, cette relation est notamment questionnée par Gaston Jèze dans son étude menée sur l'application aux Traités de Versailles et de Saint-Germain[764]. De cette époque date le questionnement autour de la variabilité du territoire et de ses conséquences avec la dette publique : « *l'État acquéreur d'un territoire doit-il prendre une partie de la dette de l'État démembré ? - Quelle partie ? - Devient-il débiteur direct des créanciers ?* ». Gaston Jèze rappelle d'ailleurs que « *sur les nombreux problèmes qui se posent* » il n'est « *pas possible de dire qu'il y ait des principes fermes admis par la pratique ou*

---

760 *Ibid.*, p. 427

761 Walther SCHOENBORN, « La Nature juridique du territoire », *op. cit.*, p. 88

762 Julio BARBERIS, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire », *op. cit.*, p. 136. Du point de vue patrimonial, le territoire de l'Etat est l'héritier de celui du Seigneur ou du Prince qui disposait de son domaine comme d'un objet lui appartenant.

763 Code de l'urbanisme - Article L110-1

764 Gaston JEZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, Paris, Giard, 1921, 36 p.

par la doctrine »[765]. Les enjeux liés à la patrimonialisation du territoire continuent d'être discutés et sont ensuite constamment repensés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La question de la variabilité du territoire est une invitation à considérer qu'il est « *manifeste que toutes les parties du territoire n'ont pas les mêmes ressources naturelles* »[766]. Si l'on observe le cas de la France comme exemple, le territoire de l'État se transforme sans que la dette publique en soit affectée pour ce motif[767]. Un des exemples les plus récents est celui de l'Alsace-Lorraine en 1871,[768] car dans ce cas aucune portion de la dette française n'est imposée à la province d'Alsace-Lorraine[769] alors que « *la perte de l'Alsace et de la Moselle prive la France de territoires parmi ses plus industrialisés* »[770]. D'ailleurs, lorsque les territoires de l'Alsace-Lorraine reviennent à la France il est encore décidé que ceux-ci sont alors « *francs et quittes de toutes dettes publiques* »[771]. Cette annexion est aussi essentielle sur la théorie des dettes publiques, car elle met « *dramatiquement à jour l'affrontement de deux logiques inconciliables* » sur l'idée de Nation [772]. Elle est à l'origine de la perte de valeur de la notion de nation-débitrice et brise l'équilibre du système la dette publique de la période révolutionnaire. Cette annexion est « *justifiée au nom du droit historique, de la communauté linguistique et culturelle unissant « objectivement » les populations concernées à l'Empire allemand nouvellement fondé* »[773].

Un autre exemple, plus récent, est celui du département français d'Algérie (1848-1962)[774].

---

765 *Ibid.*

766 *Ibid.*, p. 9. Pour l'auteur, les conditions sont à la fois économique (agricole, industriel, richesses naturelles du sous-sol, etc.) mais dépendent aussi du régime fiscal en vigueur.

767 Pour une perspective historique, on peut notamment se rerpoter à Philippe SUEUR, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle*, *op. cit.*, p. 40 et s.

768 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, Paris, Delhomme, 1876., p. 399

769 Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 72

770 Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle: emprunts économiques, empreinte juridique*, Paris, LGDJ-lextenso, coll. « Bibliothèque finances publiques et fiscalité », n? 54, 2012, 415 p., p. 325

771 Léon BOURGEOIS, *Le traité de paix de Versailles*, 2e éd., 1919., p. 36. Clauses territoriales et politiques.

772 Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, p. 10

773 *Ibid.*, p. 10

774 Voir infra.

En fin de compte, l'approche juridique du territoire tend à considérer que l'État peut « *connaître un certain nombre de variations sans que ces mutations en affectent l'existence et, par conséquent, l'identité de l'État détenteur du titre* »[775]. Pourtant, le territoire permet la création des ressources de l'État. Il est alors difficilement soutenable d'affirmer que sa diminution n'affecte pas l'équilibre des contrats d'emprunts et la dette publique. Les diminutions du territoire conduisent à écarter une part des revenus de l'État et la solution selon laquelle un gouvernement transférant à un autre une partie de son territoire lui transfère par le fait même tous ses droits actifs et passifs (et qu'il s'affranchit donc d'une partie de sa dette) paraît répondre au problème posé. Elle trouve un écho chez les auteurs du XIX^e^ siècle[776] et est fondée sur la question de l'équilibre des contrats. Il s'agit de soutenir que dans le cas de pertes territoriales significatives le gouvernement doit chercher à renégocier avec les créanciers, par contre elle repose sur le principe que le territoire tout entier soit affecté au service de la dette publique.

3. La notion de force contributive

La notion de « force contributive » est inventée par Alexander Sack au début du XX^e^ siècle pour répondre aux problématiques précédemment exposées. Il s'agit de déterminer le *« montant des ressources que le territoire d'un État peut fournir au gouvernement aux fins du service de la dette »*[777]. Cette approche invite à considérer toute une série de variables telles que la population, les diverses ressources et phénomènes dits « *normaux* »[778] qui sont liés à un territoire. Cette notion ne correspond pas nécessairement aux ressources « effectives » que le gouvernement obtiendrait durant une période donnée, elle est le résultat d'une projection qui combine par exemple la mesure des revenus fiscaux possibles issus de ce territoire, mais aussi les frais indispensables à son administration, les frais locaux et généraux ou encore les frais d'exploitation des domaines. Considérant que « *la base juridique du crédit public réside précisément dans le fait que les dettes publiques grèvent le*

---

[775] Florence POIRAT, « Territoire », *op. cit.*
[776] voir par exemple Louis Marie de La Haye CORMENIN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 117
[777] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 535
[778] *Ibid.*, p. 54

territoire de l'État débiteur »[779], l'auteur invite à accepter l'hypothèse selon laquelle un lien patrimonial existerait entre un État et son territoire. Cette approche défend que « *quelles que soient les transformations éventuelles de l'État, les dettes d'État continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de dette* »[780].

Le défi de la notion est de définir ce qui est « juste ». Divers critères sont utilisés, par exemple l'importance respective des territoires ou des populations, la proportion d'impôts supportés par les différents États issus du processus successoral ou encore la proportion des différents territoires dans le PNB[781]. Pour les auteurs qui soutiennent que la dette publique est *« payée surtout avec des impôts. C'est donc la capacité de payer des impôts qui doit, en principe, servir de mesure* »[782]. Gaston Jèze propose d'ailleurs des méthodes de calculs de la « force contributive » en recherchant « *la somme totale d'impôts payée au cours des dernières années (3 des 5 dernières années par exemple, en écartant la meilleure et la plus mauvaise) ; soit prendre en considération seulement un ou plusieurs impôts les plus caractéristiques des forces contributives* »[783]. Dans le même sens, l'INSEE produit des études sur le PIB des régions françaises[784] et ce travail fourni permet de constater de très importants écarts de richesses entre les Régions. Au regard du rapport PIB par habitant, les écarts sont du simple au triple (écart DOM – île de France) et, en moyenne, l'île de France est deux fois plus riche que toutes les autres régions. Dans ce contexte, le rapport entre une dette et son assise spatiale peut donc légitimement se trouver au cœur de nombreuses réflexions en matière de démembrement d'un État.

La notion de force contributive invite à réfléchir sur des hypothèses très différentes. Elle laisse une importante marge de travail aux auteurs. À charge pour eux de justifier le choix leur semblant le plus « *équitable* »[785].

---

779 *Ibid.*, p. 54
780 *Ibid.*, p. 54
781 Brigitte STERN, « Succession d'Etats », *op. cit.*
782 Gaston JEZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, *op. cit.*, p. 8
783 *Ibid.*, p. 9
784 INSEE, PIB régionaux, paru le 11 juillet 2016 et consulté le 25 juillet 2016. Disponible en ligne.
785 Gaston JEZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, *op. cit.*, p. 8

Chapitre second – La reconstruction du concept de dette publique : une intégration dans un système juridique, économique et politique supranational

Aujourd'hui, les différentes dettes publiques nationales sont détachées de leurs racines étatiques et intégrées dans un modèle global[786]. Il s'agit non seulement d'une rupture avec les pratiques du passé voyant chacun des droits nationaux gouverner la dette de leur État, mais aussi avec les conceptions classiques du droit. En effet, comme somme de règles appliquées à une population et un territoire déterminé, le droit est par construction ancré dans la culture de la société qui le pratique. Pourtant, à l'heure actuelle le besoin semble différent et la dette publique française, comme celles des autres États, est intégrée dans un système économique et politique supranational (**Section 1**). Il faut pourtant observer que cette reconstruction du concept de dette publique est critiquable et imparfaite. La ventilation de la dette publique est d'ailleurs essentiellement une façade car les principes qui gouvernent la matière comme celui de la compétence de l'Administration ou encore le rôle d'assureur en dernier recours de l'État restent une limite importante à l'économisme ambiant (**Section 2**).

Section 1 – Le mouvement de globalisation des dettes publiques

Le mouvement de globalisation des dettes publiques a d'abord un sens économique et répond au besoin de mesurer les dettes publiques dans un périmètre déterminé, celui de l'État. Le concept de « dette souveraine », utilisé par les organisations internationales, ou celui de « dette des administrations publiques » utilisé dans le cadre de l'Union européenne ont donc un sens et une portée très proches, ils ont tous deux l'ambition d'appréhender la dette publique d'une manière complète et exhaustive. Cette intention peut toutefois être critiquée au regard de ses résultats. Dans la pratique, elle participe à faire de la dette publique une notion

[786] Sur le phénomène « d'américanisation » du droit, voir infra.

confuse et largement insaisissable (**§ 1**). Actuellement, les différentes conceptions nationales de la dette publique sont écartées au profit d'un modèle commun harmonisé au niveau de l'Union européenne. La notion de « dette des administrations publiques » n'épuise d'ailleurs pas le sujet et correspond à un périmètre lui-même subdivisé en sous-secteurs (**§ 2**). L'apparition de nouvelles expressions, de nouveaux usages et de nouvelles manières de penser les dettes publiques invitent ensuite à observer le sens des éléments de langage qui lui sont attachés. Mais ainsi que le souligne Ludwig Wittgenstein, « *se représenter un langage veut dire se représenter une forme de vie* »[787], c'est-à-dire que cette reconstruction pousse à questionner le sens des éléments linguistiques du sujet, s'ils en réduisent les perspectives ou s'ils rendent possible un autre mode de pensée (**§ 3**).

§ 1 – La globalisation des dettes publiques : une approche confuse et critiquable

Les concepts de dette des administrations publiques et de dette souveraine sont liés car ils répondent tous les deux à une même ambition qui est à la fois d'envisager la dette publique d'une manière globale, mais aussi de souligner la responsabilité de l'État (**A**). Il faut toutefois relever que si le premier semble obéir à un régime harmonisé au niveau de l'Union européenne, le concept de dette souveraine est lui critiqué pour ses imprécisions et les confusions qu'il génère (**B**).

A. Les convergences entre les concepts de « dette souveraine » et de « dette des administrations publiques »

Les concepts de « dettes des administrations publiques » et de « dettes souveraines » sont construits selon la même logique, ils ont tous deux vocation à présenter la dette publique à la fois d'une manière globale, mais aussi à souligner la responsabilité politique des États[788].

---

[787] Ludwig WITTGENSTEIN, *Recherches philosophiques*, *op. cit.*, p. 35 (§19)

[788] La liaison se retrouve sur le plan pratique et théorique, voir Messaoud SAOUDI, « Le risque souverain dans la zone euro », *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n° 597, 2016, pp. 232-238.

Le concept de dette souveraine est issu de la pratique et provient des organisations internationales, mais il n'est pas défini de manière claire. Il s'agit de la dette dont les États sont politiquement responsables et dont ils doivent répondre face aux créanciers, ce qui ne signifie rien de précis. Dans son sens le plus large, c'est-à-dire de dette qui engage politiquement un gouvernement, la création de ce concept est justifiée pour sécuriser le système financier mondial et obliger chacun des États à ne pas pouvoir affirmer qu'une dette publique donnée ne leur est pas imputable car elle correspond par exemple à une dette locale. À côté, le concept de « dette des administrations publiques » est lui aussi issu du besoin d'harmoniser les dettes publiques, mais il concerne l'Union européenne. La création de ce concept est plus précisément la conséquence d'une volonté exprimée par le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1er novembre 1993 et qui offre une place particulière à la dette publique[789]. Ce Traité établit des critères dits « de convergence » qui visent de manière directe le déficit et la dette publique en envisageant que le déficit budgétaire doit être inférieur à 3 % du PIB et que la dette publique doit être inférieure à 60 % du PIB. La raison de ces règles est économique, il s'agit d'un besoin d'harmonisation lié à la création d'une monnaie unique, l'euro. Un certain niveau de déficit public est admis, mais il ne doit pas être dépassé car la doctrine économique dominante affirme qu'il existe un lien entre les déficits publics et la crédibilité de la monnaie. Plus précisément, la naissance des critères de convergence résulte d'un compromis entre deux écoles : l'une dite « monétariste » et l'autre dite « économiste »[790]. Le courant monétariste (dont le chef de file était Milton Friedman de l'École de Chicago) défend « *trois hypothèses fondamentales* »[791]. La première est celle des « anticipations rationnelles » qui postule que les agents économiques anticipent les conséquences des décisions prises par eux et par les autres acteurs de l'économie, dont l'État. La deuxième est celle d'une « *vision dynamique du marché* » c'est-à-dire d'un ajustement continu des prix. La troisième est la « *loi de Say* » selon laquelle la

[789] André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, la Découverte, coll. « Manuels Repères », 2002, 655 p., p. 590

[790] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 212 « La doctrine dite « économiste », qui correspondrait schématiquement à la posture de l'Allemagne dans les négociations européennes, considère qu'il est nécessaire que les économies et les monnaies des États convergent préalablement à la monnaie unique, laquelle ne vient que « couronner » la réalisation de cette convergence. La doctrine dite « monétaire », qui est, quant à elle, associée à la stratégie française, fait de la monnaie unique un point de départ et le moteur d'une dynamique d'intégration des politiques publiques des États membres ».

[791] Jean-Marc DANIEL, « Robert Barro, sceptique budgétaire », *Le Monde*, 3 juin 2003

croissance dépend de l'offre et non de la demande. À cette époque, l'idée est qu'un ratio dette/PIB de 60 % correspond de façon « réaliste » à la moyenne des dettes des États candidats. Dès lors qu'un État franchit ce seuil, une procédure s'enclenche et l'État concerné peut être obligé à prendre des mesures visant à ramener sa dette dans les pourcentages indiqués. Sur le fond, l'opportunité de ces règles est fortement remise en cause[792], certains déplorent une « *numérologie arbitraire* » tout comme il leur est aussi reproché d'être le résultat d'une suite de circonstances rocambolesques[793] et de ne pas correspondre à la réalité économique. Il est par exemple possible de stabiliser le ratio d'endettement malgré un déficit primaire à condition d'emprunter à un taux plus faible que le taux de croissance du PIB en valeur. Il faut toutefois relever que du point de vue de la théorie des dettes publiques, la démonstration établissant que les critères de convergence ne sont pas pertinents n'est pas une difficulté, car ce qui doit d'abord être compris de leur sens est qu'ils correspondent à un projet politique, celui d'harmoniser les rapports au PIB des dettes publiques de l'ensemble des États membres.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le concept d'administration publique n'est plus seulement un concept comptable, il est aussi un concept juridique d'importance intégré aux articles 34 et 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le but de la réforme et de l'intégration du concept de dettes des administrations publiques est non seulement de permettre un renforcement de la discipline budgétaire[794], mais aussi de « *déterminer le champ d'application de la plupart des règles techniques de gestion de l'argent public* »[795]. Cette délimitation de l'endettement public a pour ambition de lutter contre les utilisations « *imprécises* » du concept de dette publique[796]. La construction doit donc être comprise dans un cadre plus général ayant comme but de faire converger les économies afin que la monnaie unique existe dans les meilleures conditions et ne soit pas déstabilisée par les actions unilatérales, voire masquées, des États membres.

---

[792] Pour un exemple de critiques par un juriste, voir Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 132 et 133

[793] Voir *Ibid.*, p. 221

[794] C. Mougouachon, le 25 janvier 2016 dans le cadre du Colloque « Les interactions entre comptabilité et droit publics » au Ministère des Finances à Paris.

[795] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 36

[796] Alain PRATE, *L'Endettement public : séance des 12 et 13 mars 1996 - rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des Journaux officiels, coll. « Journal officiel de la République française n°4305 », 1996, 281 p., p. 43

Les concepts de dette souveraine et de dette des administrations publiques sont tous deux subdivisés en sous-secteurs. La dette des administrations publiques est subdivisée en dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC), dette des administrations publiques locales (APUL) et dette des administrations de sécurité sociale (ASSO). La distinction entre la dette de l'État et les dettes locales se retrouve aussi dans les travaux des organisations internationales indépendantes qui utilisent le concept de dette souveraine, mais de manière moins précise car il n'existe pas d'approche commune des différents concepts de décentralisation ou de déconcentration. Dans leurs travaux, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale (BM) distinguent les dettes d'État et celles des collectivités locales si les dettes « *ne sont pas contractées par une autorité ou un service relevant de l'État, mais par un organisme à caractère public, qui n'est généralement pas de nature politique comme l'État, mais qui en tout cas est inférieur à l'État. Cette collectivité, désignée ici comme locale, possède une assise territoriale limitée, en tout cas inférieure en étendue à celle de l'État. Il peut s'agir d'une province, d'un land, d'un département, d'une région, d'un comté, d'un district, d'un arrondissement, d'un cercle, d'un canton, d'une ville ou municipalité, etc.* »[797]. Toutefois, il faut relever que l'État reste le niveau de responsabilité politique, car l'ambition des organisations internationales est pratique, il s'agit de créer un cadre de gestion adapté. Pour elles, « *la gestion de la dette souveraine consiste à établir une stratégie de gestion de la dette de l'État capable de mobiliser le montant de financement voulu, de réaliser ses objectifs de coût et de risque ainsi que tous les autres objectifs que les autorités peuvent avoir fixés à la gestion de la dette souveraine, par exemple le développement et le maintien d'un marché de titres publics performant* »[798].

[797] Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*, p. 54

[798] Directives pour la gestion de la dette publique. Préparé par les services de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international, 21 mars 2001, p. 1 disponible en ligne.

B. Les critiques à l'encontre du concept de dette souveraine

Le concept de dette souveraine est critiqué pour les problèmes de confusion qu'il pose[799]. Du point de vue sémantique d'abord, il conduit à une « *antinomie* »[800] qui pousse certains chercheurs à préférer l'écarter[801]. Du point de vue juridique, il est critiquable car la construction nie les différentes structures juridiques qui composent la dette publique. Plus encore, il pose comme principe que l'État soit responsable de l'ensemble des dettes émanant de son territoire en ignorant que celui-ci peut être centralisé, décentralisé ou régionalisé ou en ignorant encore la taille ou le poids des établissements publics.

La critique la plus forte est que ce concept est au service des créanciers. Il aurait alors une raison politique et économique qui pose des problèmes juridiques importants.

Il faut aussi relever que l'expression « dette souveraine » est employée dans des sens très différents comme en témoigne l'hypothèse visant la partie de dette des portefeuilles de créanciers émise soit dans leur monnaie (en référence à la notion de « risque souverain ») soit dans une monnaie extérieure à l'État (donc moins risquée pour les créanciers qui n'ont plus à craindre les manipulations monétaires).

§ 2 – Un exemple de ventilation : la dette publique au sens de Maastricht

Le concept de dette des administrations publiques (APU) signifie en langage comptable ce que le langage politique nomme dette publique[802]. Au sens du règlement du Conseil relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, public signifie « *ce qui est relatif au secteur « administrations publiques », subdivisé entre les sous-secteurs « administration centrale », « administrations locales » et « administrations*

---

[799] Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*

[800] Mathias AUDIT, « La dette souveraine appelle-t-elle un statut juridique particulier ? », in M. AUDIT (dir), Insolvabilité des Etats et dettes souveraines, Paris, L.G.D.J., 2011, collection « Droit des Affaires », p. 67.

[801] Pour un exemple, Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 2

[802] Sur le sujet, voir André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 590

de sécurité sociale », à l'exclusion des opérations commerciales, tels que définies dans le SEC »[803] (**A**). Elle prend le nom de dette publique « notifiée » et couvre l'ensemble des administrations publiques (**B**).

A. Les sous-secteurs de la dette des administrations publiques

La dette publique au sens de Maastricht est le résultat d'une consolidation de différents secteurs des administrations publiques qui sont la dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC) (**1**), la dette des administrations publiques locales (APUL) (**2**) et la dette des administrations de sécurité sociale (ASSO) (**3**).

1. La dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC)

La dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC) correspond à peu près à la dette de l'État et représente à elle seule 80 % de la dette publique de la France au sens des critères de Maastricht[804]. Il s'agit de la dette de l'État et « *des entités distinctes de l'État dotées d'une personnalité propre et généralement d'une certaine autonomie financière obéissant à un régime juridique sui generis de droit public, ayant une activité économique ou assurant un service public et présentant un caractère public ou d'utilité publique* »[805]. Les ODAC « *regroupent des organismes de statut juridique varié – souvent des établissements publics à caractère administratif – , en général dotés de la personnalité juridique et auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national* »[806]. Il en existe environ 700, dont la caisse de la dette publique. Ils répondent à des fonctions très différentes (Services généraux des administrations publiques, Défense, Ordre et sécurité publics, Affaires économiques, etc.). Les modifications du périmètre des

[803] Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, du 22 novembre 1993, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne. Disponible en ligne.
[804] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 53
[805] Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*, p. 57
[806] INSEE, Liste des organismes divers d'administration centrale (ODAC) au 22 mai 2014, Disponible en ligne

administrations publiques au passage à la « base 2010[807] » n'ont pas eu un impact significatif sur la dette publique[808].

2. La dette des administrations publiques locales (APUL)

La dette des administrations publiques locales (APUL) correspond à la somme des dettes des collectivités locales, c'est-à-dire les communes, les départements et les régions. À la différence des dettes de l'État, les dettes locales sont des dettes contractées par les administrations locales pour leur compte et qui ne grèvent en principe que leur territoire[809].

Les différences qui existent entre la dette de l'État et les dettes locales sont commentées par les auteurs et les observateurs depuis longtemps[810]. Dans le contexte français, ces analyses doivent être comprises dans le cadre d'un État unitaire et aujourd'hui décentralisé. L'étude des différentes dettes locales fait alors apparaître une tension entre les enjeux d'un État unitaire, c'est-à-dire où chacune des collectivités est soumise au même et unique pouvoir central, mais aussi décentralisé, c'est-à-dire qui impose un transfert de pouvoirs financiers de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes de lui et en partie autonome[811].

Les problèmes de distinction entre les dettes locales et la dette de l'État ne datent pas de la décentralisation[812]. Pour Louis-Antoine Macarel et Sébastien-Joseph Boulatignier « *l'idée de distinguer les dépenses générales de l'état des dépenses locales appartient, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, à l'Assemblée constituante. Dans les célèbres lois du 22 décembre 1789 et du 10 janvier 1790, qui organisent l'administration départementale, on lit l'article suivant : « les administrations de département et de district ne pourront établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit, en répartir aucun au-delà*

---

[807] La Base 2010 voir le document de l'INSEE publié en 2014 est disponible en ligne.
[808] Fiche méthodologique de la base 2010 des comptes nationaux. Disponible en ligne.
[809] Sur cette question, voir infra.
[810] Pour un exemple, voir le traitement du budget de la ville de Paris dans le « Grand dictionnaire universel du XIXe siècle », *op. cit.*, p. 628
[811] L'idée d'autonomie partielle est une contradiction. Il existe une très vaste littérature sur le sujet. Voir par exemple l'article Robert HERTZOG « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » dans les *Mélanges Paul Amselek.*
[812] Il faut relever qu'il exsite de nombreuses thèses sur le sujet. Pour un exemple, René FARGE, « Étude sur la dette communale », *op. cit.*

des sommes et du temps fixés par le corps législatif, ni faire aucun emprunt, sans y être autorisés par lui, sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprévus et urgents »[813]. Les dettes des collectivités locales connaissent un essor important à partir de la seconde moitié du XX[e] siècle à la fois en volume, mais aussi dans leurs formes. Le mouvement s'intensifie particulièrement dans les années 1970[814]. À cette époque le système de l'emprunt local est bouleversé par leur libéralisation entamée dès les années 1970[815] et matérialisée dans les années 1980. Les lois Deferre, votées en 1982 et 1983, ainsi que la suppression de la tutelle administrative votée par la loi du 2 mars 1982[816] et la loi du 25 juillet 1982[817] offrent aux décideurs locaux la liberté d'emprunter dans des conditions inédites et sans besoin d'approbation préalable d'un représentant de l'État[818]. Depuis la fin des années 1980, les collectivités se présentent aux prêteurs dans des conditions proches de celle des emprunteurs privés. La libéralisation des emprunts conduit d'ailleurs les collectivités à pouvoir faire le choix d'emprunter pour mener des politiques d'investissement très différentes[819]. Les collectivités locales sont aujourd'hui dans des situations très inégales, la Société du Grand Paris (SGP) (qui est un EPIC) est par exemple capable d'émettre des titres obligataires pour un montant de 700 millions d'euros. La région d'Île-de-France (depuis 2001) et la ville de Paris (depuis 2007) procèdent elles régulièrement à des émissions de plusieurs centaines de millions d'euros. Elles bénéficient d'ailleurs d'une note identique à celle de l'État central et

---

[813] Louis-Antoine MACAREL et Sébastien-Joseph BOULATIGNIER, *De la fortune publique en France, et de son administration*, *op. cit.*, p. 421

[814] Pour une étude précise sur l'emprunt local, se reporter à Michel BOUVIER, *Les finances locales*, 16[e] éd., Paris, LGDJ-Lextenso éd., coll. « Systèmes », 2015, 292 p., p. 187 et s.

[815] Par la loi du 31 décembre 1970 qui assouplit le contrôle juridique de l'Etat et le décret du 24 mars 1972 puis par la globalisation des emprunts réalisée à partir de 1976.

[816] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

[817] Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. Il est aussi possible de citer la circulaire interministérielle Intérieur/Finances n°82-137 du 1er septembre 1982.

[818] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 6 et 7.

[819] Sur la gestion de la dette publique locale, voir infra.

disposent de services internes spécialisés en matière de suivi et de gestion de la dette[820].

Depuis la crise financière de 2008, l'autonomie financière des collectivités territoriales est un sujet discuté. La portée du contenu de ce principe constitutionnel est incertaine et l'autonomisation semble *« polymorphe »*[821], voire même marquée par un mouvement de retour de l'État dans les finances locales.

Par rapport à la dette de l'État, la dette locale est incontestablement une spécificité au plan comptable et budgétaire[822]. L'État n'inscrit pas les opérations de trésorerie dans son budget général, mais les collectivités sont tenues de le faire par la loi. Plus encore, les dettes locales sont encadrées par un régime juridique porté par la règle de l'équilibre réel du budget (appelée « règle d'or ») qui interdit le recours à l'emprunt pour financer d'autres dépenses que celles d'investissement ou encore une règle qui impose l'obligation d'inscrire dans les budgets le remboursement de ces mêmes emprunts[823]. Il faut par contre relever que les collectivités disposent, comme l'État, de satellites qui leur permettent des opérations de débudgétisation ou de défaisance [824]. Ceux-ci sont dénoncés par la Cour des comptes qui relève que la dette locale est pour partie externalisée, notamment dans des sociétés d'économie mixte locales (SEML) ou des sociétés publiques locales (SPL) qui peuvent être amenées à conclure avec des opérateurs spécialisés, par exemple des contrats de crédit-bail pour financer l'acquisition d'un bien[825].

Le même rapport de la Cour des comptes consacré à la gestion de la dette publique locale souligne que le niveau d'endettement des collectivités territoriales locales françaises est proche de celui des autres pays européens. Les données fournies par Eurostat concernant la dette des APUL montrent en effet que la France est assez

---

[820] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 65 et 107

[821] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 50

[822] Alain GUENGANT et Raymond MUZELLEC, « La dette des collectivités locales », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 153‑176.

[823] Voir supra.

[824] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 344

[825] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, Paris, Cour des comptes, 2011., p. 14

proche de la médiane des autres pays européens en ce qui concerne la part de la dette des administrations publiques locales dans la dette publique totale du pays. Selon la Cour des comptes, cette part atteint en 2009 11 % pour la France contre respectivement 40 % pour l'Allemagne et 22 % pour l'Espagne, mais seulement 3 % pour la Grèce et 5 % pour l'Irlande. La France fait partie des quatre pays de l'Union européenne où cette part s'est repliée entre 2002 et 2009. Toutefois, ces comparaisons doivent être faites avec prudence car il existe de très importantes différences tenant à l'organisation institutionnelle des États (l'organisation fédérale, la répartition de compétences entre le niveau national et le niveau local, etc.) [826].

3. Les dettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Les dettes des administrations de sécurité sociale correspondent elles aussi à un sous-secteur des administrations publiques. Elles regroupent l'ensemble des dettes des entités juridiques et institutionnelles chargées du service public de la sécurité sociale. Dans les faits, un grand nombre d'organismes sont regroupés sous cette entrée, la dette des organismes de sécurité sociale (ASSO) est selon l'expression de Martin Collet un cas *« d'irréductible diversité »* [827] comprenant les différents régimes d'assurance sociale (retraite, maladie, famille, chômage…) ou encore des hôpitaux.

Les dépenses dites « sociales » existent depuis toujours, mais l'ordonnance du 4 août 1945 leur donne une nouvelle ampleur car elle institue « *une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent* »[828].

Leurs ressources peuvent être des cotisations ou des impôts. Dans le cadre des États généraux de la Sécurité sociale de 1987, un prélèvement est d'ailleurs créé afin de faire face aux dépenses, il s'agit d'un prélèvement fiscal à taux proportionnel avec comme base les salaires appelé « contribution sociale généralisée » (CSG). Cette

---

[826] Pour le détail, voir *Ibid.*, p. 18 et surtout page 19.

[827] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 37

[828] Ordonnance du 4 aout 1945 - Titre 1er - Dispositions générales - Article premier. L'organisation technique et financière de la sécurité sociale comprend: Des caisses primaires de sécurité sociale; Des caisses régionales de sécurité sociale; Des caisses régionales d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ; Une caisse nationale de sécurité sociale; Des organismes spéciaux à certaines branches d'activité ou entreprises; Des organismes propres à la gestion des prestations familiales (Article 2).

contribution est affectée au Fonds de la Régulation de la sécurité sociale. C'est aujourd'hui, en volume, le premier impôt sur le revenu en France[829].

Les régimes des dettes des administrations de sécurité sociale se distinguent de celui de la dette de l'État et des collectivités locales. D'abord, si les dépenses de la protection sociale progressent fortement et constamment, la dette sociale représente un volume près de dix fois moins important que celle de l'État[830], elle se situe plutôt dans le même ordre de volume que les administrations publiques locales. Si en dépit de leurs besoins financiers les déficits des administrations de sécurité sociale sont moins nombreux et plus faibles, c'est parce que des mesures de rééquilibrage sont prises afin d'éviter que les déficits potentiels liés à l'évolution spontanée des recettes et des dépenses deviennent des déficits effectifs[831]. Pour le formuler autrement, la dette sociale est largement couverte par l'État. Un autre exemple révélateur de la spécificité de la dette sociale est celui du recours à l'emprunt des établissements publics de santé. Le rapport du groupe de recherche sur la dette publique de FONDAFIP « *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?* » souligne la difficulté que représente l'allègement des contrôles sur l'emprunt des établissements de santé[832]. Depuis l'ordonnance du 2 mai 2005, ces établissements ne doivent plus soumettre leurs emprunts à leur conseil d'administration, les établissements hospitaliers bénéficient donc d'une certaine latitude dans la souscription de leurs emprunts. La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires élargit cette marge d'autonomie en donnant aux directeurs des hôpitaux une compétence pleine et entière en la matière[833]. Compte tenu de l'accroissement de la dette de ces établissements, un contrôle de l'autorité de tutelle sur leur recours à l'endettement est rétabli à la suite de la modification de l'article L. 6141-2-1 du code de la santé publique par loi de programmation des

---

[829] Sur l'affectation de ressources fiscales, voir supra.

[830] La dette sociale représente moins de 200 milliards, mais il faut relever que « la dette à moyen et long termes de ces organismes, « a enregistré un triplement » entre 2003 et 2012, « en passant de 9,8 à 26,5 Md€ en 2011, puis 29,3 Md€ en 2012 », voir COUR DES COMPTES, La dette des établissements publics de santé, avril 2014, p. 19.

[831] Alain EUZEBY, « Besoins financiers et dette des organismes de protection sociale », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 177-200.

[832] Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, Paris, FONDAFIP, 2016.

[833] *Idem*, p. 28.

finances publiques pour 2011-2014. Le décret n° 2011-1872 du 14 décembre 2011 subordonne leur décision d'emprunter à l'autorisation préalable du directeur général de l'agence régionale de santé compétente. « *Cet encadrement ne porte, toutefois, que sur une part de l'emprunt des établissements publics de santé. D'une part, la procédure d'autorisation préalable ne concerne que les établissements très endettés, qualités appréciées au regard de critères alternatifs constitués par le rapport entre l'encours de la dette à long terme et les capitaux permanents, le rapport de l'encours total de la dette et la capacité d'autofinancement et le rapport de l'encours de la dette au total des produits des activités de l'établissement. D'autre part, les établissements concernés « soumettent aux agences régionales de santé non pas leurs emprunts, mais leurs plans prévisionnels d'endettement, c'est-à-dire [uniquement] le volume d'emprunts qu'ils envisagent de souscrire* »[834]. S'il est obligatoire pour les établissements en situation tendue, le contrôle est donc d'une portée assez restreinte.

B. La notion de dette publique notifiée

La gestion de la dette publique prescrite par les différents traités européens représente une rupture importante au regard de l'histoire. La dette publique notifiée ou « dette au sens du traité de Maastricht » connaît un certain nombre de spécificités (**1**) et son régime est marqué par une dimension tutélaire décrite à l'article 126 du TFUE (**2**).

1. Les spécificités de la notion de dette publique notifiée

La dette publique notifiée ou « dette au sens du traité de Maastricht » présente quelques différences avec les concepts standards de la comptabilité nationale. Au sens de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) la dette publique « *est le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret. Ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les*

[834] *Idem*, p. 29.

administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés »[835] (par exemple les crédits commerciaux et les produits financiers dérivés).

La dette publique notifiée est d'abord une dette brute. Les éléments d'actifs financiers des administrations publiques ne sont pas soustraits aux éléments du passif. La chose est d'importance, car la prise en compte des actifs ferait fortement diminuer le ratio de dette/PIB. Une prise en compte des actifs permettrait donc aux décideurs une plus grande marge de manœuvre. Toutefois, la présentation « brute » est défendue car elle a pour ambition de responsabiliser les élus dans leur gestion, elle serait la dette dont les « *chiffres sont plus facilement disponibles et donc largement diffusés* »[836]. La présentation « brute » aurait aussi un autre atout décrit par un ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor : *« le seul avantage du critère de dette brute, entre guillemets, c'est que c'est le moins discutable parce que c'est le montant maximum* »[837].

La dette publique notifiée est une dette consolidée, c'est-à-dire qu'elle est la dette de l'ensemble « *des secteurs du gouvernement général* »[838]. Sont exclus du calcul de la dette les éléments de dette d'une administration détenus par une autre administration, par exemple des dépôts des administrations publiques au Trésor. Si la consolidation paraît de prime abord une nécessité, sinon une évidence en matière de gestion, la mise en commun des comptes des administrations publiques est dans la pratique un chantier loin d'être achevé et peu satisfaisant en l'état.

Enfin, la dette publique notifiée est évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur de remboursement du principal. En finance, la valeur nominale d'un titre est celle fixée à l'émission et s'oppose à la valeur réelle, c'est-à-dire corrigée de la hausse et à la baisse en fonction de certaines variations. Les intérêts courus non échus ou les fluctuations des cours des titres ne sont pas compris dans l'évaluation des instruments, alors que la réévaluation de la valeur de remboursement des titres indexés sur

---

[835] Protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs. Art – 2. (Disponible en ligne).

[836] Jean-Claude CHOURAQUI, « L'universalité de l'endettement public », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 35-91.

[837] Un ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor lors d'un entretien avec Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 264

[838] Protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs. Art – 2. (Disponible en ligne).

l'inflation (OATi, BTANi et CADESi) est elle prise en compte[839]. La dette publique est ici calculée dans le cadre des comptes nationaux avec une définition spécifique, elle ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers, mais uniquement les numéraires et dépôts, les titres autres qu'actions que sont les bons du Trésor (BTF et BTAN), les obligations assimilables du Trésor (OAT), les Euro medium term notes (EMTN) ainsi que les emprunts. Les produits financiers dérivés (F34), ainsi que les autres comptes à payer et recevoir (F7) sont exclus[840]. Ces éléments représentent un montant de 154,1 milliards d'euros en 2003[841]. L'évaluation en valeur nominale ou faciale et non à la valeur de marché est une différence au regard des comptes nationaux[842]. Cette représentation « *ne reflète qu'une partie de la valeur que le marché attribue* » aux titres de dettes publiques[843].

2. Le régime de la dette publique notifiée

Le régime de la dette publique notifiée est envisagé par l'article 126 du TFUE et ce seul article organise l'ensemble du régime. Il est ainsi prévu que :

« 1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.
2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après:
a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins:
— que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,
— ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence;
b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.
Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé aux traités.
3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si

---

839 INSEE
840 http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2000/documentation/methodologie/nb6.pdf
841 Benoît BOURGES, « La dette des administrations publiques au sens de Maastricht et sa cohérence avec les comptes financiers », *INSEE - Base 2000 des comptes nationaux*, n° 6, Juin 2007., p. 24
842 Comptes nationaux des administrations publiques, Note Méthodologique disponible en ligne.
843 Philippe DANJOU, « Normes comptables et création de valeur », *op. cit.*

le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.
La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.
4. Le comité économique et financier rend un avis sur le rapport de la Commission.
5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil.
6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.
7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.
8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.
9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.
En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.
10. Les droits de recours prévus aux articles 258 et 259 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.
11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes:
— exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;
— inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné;
— exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;
— imposer des amendes d'un montant approprié.
Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.
12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.
13. Lorsque le Conseil prend ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 8, 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission.

Lorsque le Conseil adopte les mesures visées aux paragraphes 6 à 9, 11 et 12, il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.
La majorité qualifiée des autres membres du Conseil se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).
14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé aux traités.
Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.
Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole ».

Il est d'abord envisagé que « *les États membres évitent les déficits publics excessifs* ». La forme donnée à l'article est significative du regard porté sur le sujet par les fondateurs du système. La Comission est au cœur de la première partie du processus. La dette annuelle des administrations publiques est notifiée à la Commission deux fois par an, fin mars et fin septembre. La dette trimestrielle est transmise à Eurostat 90 jours après la fin du trimestre[844]. Eurostat surveille l'évolution de la situation budgétaire et le montant de la dette publique des États membres « *en vue de déceler les erreurs manifestes* ». Dans le même sens, Eurostat « *examine notamment si la discipline budgétaire est respectée* », et cela au moyen de certains indices tels que le déficit public, la dette publique ou encore certaines valeurs de références confrontées au produit intérieur brut. Ces valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Si en dépit du respect des exigences découlant des critères la Commission estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre, elle peut adresser un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil. Ce dernier peut, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décider, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. Si le Conseil décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sur recommandation de la Commission, des recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation

[844] INSEE, Accueil Définitions... Définitions Dette au sens de Maastricht (comptabilité nationale)

dans un délai donné (ces recommandations ne sont pas rendues publiques[845]). Le Conseil peut enfin décider de mettre l'État membre récalcitrant en demeure et prendre des mesures visant à la réduction du déficit. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas, le Conseil peut décider d'appliquer ou de renforcer une ou plusieurs des mesures telles que : demander la publication d'informations supplémentaires avant d'émettre des obligations et des titres, inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné, exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt d'un montant approprié jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif soit corrigé, voire même imposer des amendes d'un montant approprié. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

La complexité politique de la procédure fait que celle-ci est, au final, bien difficile à mettre en œuvre.

§ 3 – Les éléments de langage de la dette publique : une utilisation massive et multiforme du chiffre

L'étude du langage utilisé pour décrire un sujet est une analyse des catégories qui forment l'ensemble des hypothèses portant sur sa réalité. Elle permet de révéler le ou les sens de la construction mentale de ses auteurs[846]. Cette étude peut être menée selon plusieurs perspectives et au regard de différentes théories. Il est possible de considérer que chaque signe de langage (en l'espèce, mot ou chiffre) a une essence de signification, c'est-à-dire que chaque signe de langage contient un sens qui peut et droit être compris sans remise en cause. La dette publique est alors « une évidence », elle peut et doit être identifiée de manière précise et selon des méthodes scientifiques. Il est aussi possible de considérer que la signification des signes est relative, c'est-à-dire qu'elle dépend d'un contexte qui permet la « bonne » compréhension. Il est enfin envisageable, comme l'affirme la doctrine philosophique nominaliste, de se situer à

[845] Si le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

[846] Par exemple marqué par le phénomène décrit par Ronald DWORKIN qui propose de nommer « la piqûre du dard sémantique » la situation où les mêmes termes sont utilisés dans une discussion, mais dans des sens différents et donc empêche d'offrir de véritable solution. Voir Ronald DWORKIN, « La théorie du droit comme interprétation », *op. cit.*

l'opposé de ces approches et de souligner que les concepts généraux ne sont que des mots et qu'ils n'existent pas autrement que par convention (**A**).

Comme évoqué, ces questionnements sont guidés par l'enjeu décrit par Ludwig Wittgenstein pour qui « *se représenter un langage veut dire se représenter une forme de vie* »[847] . Le système de la dette publique, et les études sur le sens d'une dette collective en témoignent, est bâti et organisé comme un ensemble de prescriptions imposées pour garantir le bon fonctionnement et la sécurité d'un système de pensée. Celui portant sur la dette publique est très marqué par une utilisation massive et multiforme du chiffre (**B**) avec comme enjeux que les différents systèmes de comptabilités (nationale, publique, budgétaire ou générale) ont comme point commun de limiter leurs perspectives à l'enregistrement de ce qui donne lieu à des paiements en monnaie (**C**).

A. Les mots de la dette publique

L'approche de la dette publique comme fait d'expérience se situe dans le cadre des idées selon lesquelles la dette publique est une évidence[848]. Les partisans de cette perspective soutiennent que les faits dont l'économie se propose de faire la théorie sont des faits d'expérience au même titre que les objets dont s'occupent les sciences naturelles. Ils sont alors donnés à la connaissance et existent indépendamment des représentations que s'en font les agents économiques ou l'État. L'étude d'un phénomène comme la dette publique conduit alors à la construction d'un modèle théorique qui a pour ambition de souligner une relation régulière, voire mathématisable. Dans cette approche, le phénomène « dette publique » prend le nom de « dette des administrations publiques » ou « dette souveraine » selon les contextes. Ces hypothèses devraient permettre de démontrer que le concept de dette publique a une « signification absolue ». Pourtant, ces modèles sont rarement définis de manière satisfaisante. À titre d'exemple, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) propose une méthode de calcul de la dette des administrations

---

[847] Ludwig WITTGENSTEIN, *Recherches philosophiques*, *op. cit.*, p. 35 (§19)

[848] Allan GIBBARD et Hal R. VARIAN, « Economic Models », *The Journal of Philosophy*, vol. 75, n° 11, 1978, pp. 664‑677.

publiques dans le cadre des comptes nationaux, mais elle ne la définit pas. D'ailleurs, les différentes comptabilités envisagent la dette publique de diverses manières et à l'heure actuelle aucune harmonisation n'est réalisée. Les critiques sont particulièrement concentrées sur le concept de dette souveraine dont le cadre très imprécis est dénoncé.

Cette approche de signification absolue des concepts économiques est rejetée par les auteurs qui dénoncent leur inexistence[849]. Cette critique est notamment portée par les observateurs qui questionnent la portée des approches quantitatives comme Ève Chiapello ou Alain Desrosières qui s'interrogent : peut-on « *penser en même temps que les objets mesurés existent bel et bien et que cela n'est qu'une convention ?* »[850]. Il est d'ailleurs possible de relever une interrogation similaire chez John-Maynard Keynes[851]. Pour ces auteurs, la dette publique n'est donc pas une référence à un sujet concret, elle n'existe pas. La notion de dette des administrations publiques ou de dette souveraine serait superficielle et peut-être même trompeuse au regard des autres acceptions du sujet. Ces concepts seraient créés par des mots et n'auraient qu'une existence virtuelle[852]. Une perception globale du sujet invite d'ailleurs à remarquer que la dette publique renvoie à une somme de créances très différentes qui ne forment un tout qu'au moyen de critiquables conventions, comme celle visant à exclure les dettes non financières, les droits-créances ou aujourd'hui la dette écologique[853].

D'une manière générale, les discours juridiques ou économiques n'ont que rarement de référence factuelle et sont la plupart du temps des « non-sens » si le sens est défini comme la référence à une entité au monde physique[854]. La dette publique et ses différentes dénominations sont des concepts au regard de l'idée générale de représentation mentale et abstraite désignée par un couple de mots. La dette publique est une réunion d'éléments distincts en un tout homogène, c'est-à-dire une agrégation

---

[849] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 49

[850] Ève CHIAPELLO et Alain DESROSIÈRES, « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la positive accounting theory », *in L'économie des conventions, méthodes et résultats*, La Découverte, coll. « Recherches », 2007, pp. 297‑310.

[851] Sur la question, Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*

[852] Pour un exemple connu, Alf ROSS, « Tû-Tû », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, traduit par Eric MILLARD et traduit par Elsa MATZNER, n° 7, 1 Novembre 1999, pp. 263‑279.

[853] Voir infra.

[854] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 111

de l'idée de créance et celle d'un débiteur particulier. La question est d'ailleurs d'un intérêt d'autant plus vif que cette dette si particulière n'est même pas un objet juridique précisément identifié qui emporterait l'application d'un régime cohérent et stable. Le seul exemple du concept de dette des administrations publiques permet d'observer qu'il est lui-même subdivisé en plusieurs entités (APUL, ASSO…) qui obéissent toutes à des cadres juridiques très différents.

Est-il alors possible d'aller jusqu'à soutenir que la signification du concept de dette publique ne repose sur rien et pourrait connaître des variétés infinies ? Cette question revient à s'interroger sur le point de savoir si la détermination dépend de la seule volonté des hommes ou si elle fait écho, au moins en partie, à une certaine « *contrepartie dans la réalité* »[855] ? L'histoire apprend que le périmètre dessiné autour du concept de dette publique n'est pas libre car les autorités qui établissent les règles doivent tenir avant tout compte du langage et des mots de la matière, d'un ensemble que Bertrand Russel nomme le « *contexte verbal* »[856]. Une analyse proche de la signification des mots qui ne dépendrait pas des seuls acteurs, mais de leur environnement se retrouve par exemple chez Hilary Putnam et son « *externalisme sémantique* »[857]. La même vue se retrouve encore chez les théoriciens du droit soulignant que toute règle a « *un noyau de signification établie* » qui donne un sens au texte et au concept. Ici, l'inévitable part d'indétermination serait marginale[858]. Dans ce contexte, la signification du concept de dette publique n'est pas libre, car les mots et les chiffres dépasseraient les volontés. L'autorité devrait alors s'appuyer sur un « *langage commun qui à certaines époques est tacitement accepté et utilisé par les acteurs sociaux* »[859]. Ce « *langage ordinaire* » peut alors être utilisé comme guide pour analyser les concepts[860]. Justement, les éléments de langage de la dette publique renvoient à un ou plusieurs cadres conceptuels déterminés qu'il est possible de

---

[855] *Ibid.*, p. 111

[856] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, *op. cit.*, p. 46

[857] Hilary PUTNAM, « The meaning of « meaning » », *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*, n° 7, 1975, pp. 131-193.

[858] Jean-Louis HALPÉRIN, « Hart Herbert Lionel Alphus (1907-1992) The Concept of Law », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 240-246.

[859] Alain DESROSIÈRES, « Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », *Courrier des Statistiques*, n° 108, 2003.

[860] Voir les remarques d'Alain STROWEL au sujet de la théorie de H.L.A. HART *in* Philippe GERARD et Michel van de KERCHOVE, « La réception de l'œuvre de H.L.A. Hart dans la pensée juridique francophone », *op. cit.*

connaître et qui correspondent à la somme d'usages et de coutumes[861]. Il faut d'ailleurs relever que ces cadres dépassent les disparités qui existent entre les langues. Sur la question sémantique d'abord, Gaston Richard souligne que « *l'idée de délit nous suggère invinciblement l'idée de dette ou d'obligation, le plus clair et le plus intelligible des éléments de l'idée de droit. Cette association est si intime que dans un grand nombre de langues une même famille de mots désigne les deux idées* »[862]. L'exemple allemand est particulièrement révélateur, dans cette langue le mot « dette » se traduit par *schuld* et le terme évoque aussi bien « la faute » ainsi que « l'obligation »[863]. La langue allemande ne distingue pas non plus le coupable du débiteur (*schuldig*), le complice du débiteur solidaire (*mitschuldig*, *mitschuldner*). Au sens du travail de Frédéric Nietzsche, la faute se sert du mot *schuld* à la fois comme signifiant la faute (culpabilité) et la dette (obligation)[864]. Il développe alors l'idée selon laquelle « *le concept moral essentiel de « faute » tire son origine de l'idée toute matérielle de « dette »* »[865]. Des traces des mêmes confusions se retrouvent en grec ou en droit romain. Les mots attachés à la dette publique sont d'ailleurs bien souvent connotés négativement et leurs sens sont particulièrement forts du point de vue de ce qu'ils symbolisent dans le langage courant. La dette publique est une « *dette sacrée* »[866], son non-respect est un péché[867]. La question des *dettes odieuses* est un autre exemple de sens particulier que peut prendre le concept de dette publique tout comme la notion de *dette souveraine* qui est paradoxal car le souverain est celui dont le pouvoir ne dépend d'aucun autre et qui ne peut pas être obligé. L'actualité autour

---

[861] Sylvain AUROUX, *La philosophie du langage*, 2e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1765, 2013, 128 p.

[862] Gaston RICHARD, *Essai sur l'origine de l'idée de droit*, *op. cit.*, p. 128

[863] Voir notamment, Philippe MALAURIE, « Obligations », *op. cit.*

[864] Friedrich NIETZSCHE, *La généalogie de la Morale*, *op. cit.*, p. 96

[865] *Ibid.*, p. 96

[866] AN, BB18 6725, dossier 86BL470/51, texte d'une affiche de l'Action française reproduit dans le rapport du procureur de la République de la Seine au garde des Sceaux,
4 nov. 1925 cité par Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*

[867] Entretien de Michel CAMDESSUS avec Benjamin LEMOINE : « Simplement, il y a eu de réelles difficultés pour notre pays à reconnaître qu'il fallait éviter tout financement direct ou indirect du Trésor. J'ai eu, moi même, à m'opposer à une vision qui consistait à dire : "Il faut créer un peu de monnaie. Pourquoi n'y aurait-il pas un certain droit du Trésor à son quota de création monétaire ? Nous reconnaissons qu'elle est dangereuse lorsqu'elle n'accompagne pas strictement la croissance de l'économie. Mais, ayons un petit contingent, une petite liberté de pécher." Je me suis constamment, personnellement, opposé à cela. Je trouve que c'était un non sens en termes économiques, mais il a fallu du temps pour que cette idée percole et que cette idée soit abhorrée » voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 133

des fonds dits « vautours » est encore plus parlante[868]. Les fonds « vautours » sont nommés ainsi en échos à une traduction littérale de l'anglais « *vulture fund »*, mais le succès du terme peut étonner tant sa connotation est négative ; il assimile un groupe d'individus à un animal nécrophage qui dans l'imaginaire incarne celui qui ne recule devant rien et n'a aucun scrupule. Pour autant, le terme est très utilisé et repris non seulement par la presse, mais aussi dans les revues académiques, par les gouvernants ou encore par les organisations internationales comme la Banque Mondiale. Le concept est aussi utilisé en France au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Pourtant, les « fonds vautours » ne sont pas (encore) un concept juridiquement identifié et ils ne se différencient des autres formes de sociétés commerciales ou de trust qu'en raison de leur activité.

Ainsi que le souligne François Brunet, le langage est fondamentalement une symbolique, c'est-à-dire qu'il « *permet l'identification d'une chose par un signe, le signe étant compris non pas comme représentation, mais comme symbolisation* »[869]. Les concepts de dette des administrations publiques ou de dette souveraine semblent surtout être des concepts d'usage. Par contre, qu'il soit accepté ou non que ces concepts aient un référent extralinguistique ou sémantique ou qu'ils ne renvoient à rien « de réel » ne les empêche pas d'être dépourvus de toute signification [870].

B. La conséquence de la domination du chiffre : l'exclusion des approches qualitatives

La logique du système de la dette publique est très marquée par une utilisation massive et multiforme du chiffre. Il n'existe, à notre connaissance, aucune étude sur la dette publique qui écarte l'analyse quantitative du sujet pour se concentrer sur une approche strictement qualitative. La raison principale qui peut l'expliquer est que les mots ont cette faculté d'ouvrir ou de fermer les perspectives de pensées, mais pas les chiffres. Les chiffres peuvent être discutés dans leur fondement et leur méthode, mais pas sur ce qu'ils signifient une fois qu'une méthode de production des comptes

---

[868] Voir infra.
[869] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 106
[870] Pierre BRUNET, « Alf Ross et la conception référentielle de la signification en droit », *op. cit.*

s'impose. Si selon les statistiques nationales la dette publique représente par exemple 100% du PIB, il n'est pas possible de contester cette donnée. Ce qu'il est possible de contester, c'est le calcul de la dette si une erreur est commise ou la définition retenue du PIB, par contre il n'est pas possible de soutenir que l'affirmation est fausse au regard de la méthode adoptée, sauf que décrire les quantités d'un objet, même d'une manière très développée, ne dit rien sur ses qualités. Qu'un État soit endetté à hauteur de 20% de son PIB ou à hauteur de 100%, il est dans un rapport de dette.

Il est aussi probable que les études qualitatives soient négligées car elles devraient alors être réalisées dans des eaux troubles. En effet, affirmer qu'une partie de la dette publique n'est envisagée par aucun des différents plans comptables peut se voir opposer comme réponse qu'une telle affirmation est hors de propos au regard de la « dette des administrations publiques » telle qu'elle est envisagée par Eurostat ou la « notion de dette souveraine » telle que définie par le FMI. La critique contre les approches quantitatives devient donc politique et la démonstration plus appuyée sur l'usage de la rhétorique que la démonstration scientifique par l'expérience. Plus encore, s'écarter du langage commun, c'est s'écarter d'un groupe qui partage un certain nombre de vues sur un sujet. C'est en ce sens qu'il peut être affirmé que le langage commun est un ensemble de prescriptions techniques imposées pour garantir le bon fonctionnement et la sécurité d'un système de pensée, sauf que la construction d'une certaine représentation correspond de fait à l'exclusion d'autres possibilités.

À cela, il faut rajouter que ce qui est nommé « comptabilité » recouvre en réalité une grande diversité de systèmes qui ne sont pas unifiés à l'heure actuelle (comptabilité nationale, publique, générale, budgétaire, analytique, d'entreprises, etc.) et chacune offre des perceptions différentes de la dette. Si en toute hypothèse l'idée de description ne peut pas s'entendre comme la parfaite adéquation entre le mot ou la norme utilisée pour décrire et la chose décrite, les différents systèmes de comptabilité revendiquent tous l'ambition de « *représenter correctement* »[871] la dette publique. En tant que discipline pratique, la comptabilité a pour ambition centrale de réaliser une unification du langage économique et pour cela, elle établit donc un certain nombre de conventions[872]. Il faut alors observer que les choix imposés par les différents modèles comptables ne sont pas neutres, ils correspondent à des modèles intellectuels

[871] André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 290
[872] Edith ARCHAMBAULT, *Comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 7

qui sont aujourd'hui ceux d'une économie libérale de type occidental. Les représentations de la dette publique par les différentes comptabilités sont donc façonnées par un cadre conceptuel qui peut être identifié. La manière dont il est choisi ou non d'enregistrer l'actif ou le passif de la dette publique est marquée par un cadre conceptuel donné et tout choix repose sur l'exclusion d'une autre solution. En comptabilité, la théorie se situe en amont. En effet, les théories comptables, comme tout autre ensemble organisé d'idées et de concepts, justifient et légitiment certains choix aux dépens d'autres et le sens finalement attribué aux concepts de dette publique, de capital ou autre n'emprunte aujourd'hui rien à la conception marxiste ou à des formes d'économies largement inconnues des Occidentaux. Il faut donc observer que *« derrière les normes comptables d'un pays et d'une période de l'histoire, il est possible de remonter aux cadres de pensée qui les organisent et leur donnent sens* »[873]. Et s'il est reconnu que « *les jeux de normes comptables proposés par les normalisateurs privilégient par définition certaines conventions au détriment d'autres possibles* »[874], cela reste très peu souligné dans les débats publics. L'idée que les différentes comptabilités ne peuvent être construites « *sans référence à des constructions théoriques* »[875] est même absente des discussions. Pourtant, choisir de s'interroger sur ce point permet de questionner la solidité du modèle intellectuel choisi.

Pour toutes ces raisons, les normes comptables doivent donc être maniées avec prudence. Qu'il s'agisse de l'analyse de solvabilité ou de la soutenabilité de la dette publique, l'image offerte par chacune des différentes comptabilités à un moment déterminé dépend par construction de parti-pris théoriques qui sont des choix parmi d'autres possibles. Aujourd'hui, les objets observés deviennent de plus en plus complexes et les frontières à définir de plus en plus brouillées. De nouveaux problèmes et notamment la question de la mesure des actifs et passifs intemporels propres à l'État sont des sujets de réflexions. Il est permis de penser que cette difficulté est la suite directe du choix de compter plutôt que de décrire. Comment comptabiliser le pouvoir de lever l'impôt sans chercher à comprendre ce que cela signifie du point de vue politique ?

---

[873] Ève CHIAPELLO, « La construction comptable de l'économie », *Idées économiques et sociales*, vol. 152, n° 2, 1 Juin 2008, pp. 26-34.
[874] *Ibid.*
[875] Sur cette question, voir André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 306

La conséquence d'une telle emprise des langages comptables est qu'ils tendent à prendre « *une consistance morale en circulant dans différents espaces, notamment lorsqu'ils sont repris et commentés par les journalistes et les représentants politiques* »[876]. Formuler autrement, cette idée signifie qu'une fois admis comme langage commun, la représentation par les chiffres quitte sa réalité pour devenir l'objet d'analyses d'autres sciences et d'observateurs non formés à ces approches. Ce n'est pas un manque, c'est la formation d'une autre réalité. En effet, l'utilisation en droit ou en politique d'un concept comptable en fait un concept d'une nouvelle réalité et qui se confronte aux *habitus* des autres sciences. Les exemples de juristes, de politistes ou de moralistes prenant position sur les sujets comptables et les mêlant à leurs réflexions sont à ce titre innombrables.

Enfin, l'approche empiriste (liée à l'approche quantitative) tend à accorder peu d'importance au cadre intellectuel du langage[877]. En témoignent, les si nombreuses définitions des dettes publiques qui existent en France depuis la période révolutionnaire. Celles-ci sont d'ailleurs d'autant plus problématiques qu'elles reposent très largement sur le choix de leurs auteurs (par exemple très présentes dans les travaux de Léon Say ou Gaston Jèze) ou sont créées par des textes juridiques en échos aux différentes facettes qu'elles traitent (dette constituée, dette exigible à terme fixe, dette exigible provenant de la liquidation, dette provenant de la création des assignats, dette publique consolidée, dette publique à long terme, dette publique flottante, dette perpétuelle, la dette amortissable, la dette intérieure ou extérieure, la dette viagère, etc.).

C. La monnaie, un dispositif d'objectivation de la dette publique

La dette publique est conceptuellement liée à la monnaie et elle est même le point d'entrée du sujet de certains observateurs, par exemple Friedrich Carl von Savigny[878]. Dans son ouvrage « *Dette: 5000 ans d'histoire »* David Graeber l'illustre

---

[876] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 30

[877] André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 306

[878] Friedrich Carl von SAVIGNY, *Le Droit des obligations*, Ernest Thorin Éditeur, 1873., p. 15

en s'interrogeant sur « *l'étrange puissance* »[879] du concept de dette. Pour lui, la réponse à la question de savoir quelle est « *la différence entre une simple obligation, le sentiment d'être tenu de se comporter d'une certaine façon ou même de devoir quelque chose à quelqu'un, et une dette au sens strict du terme ? La réponse est facile : la monnaie. La différence entre une dette et une obligation, c'est qu'une dette est quantifiable avec précision. Ce qui nécessite la monnaie* »[880]. L'auteur affirme que « *l'histoire de la dette est donc nécessairement une histoire de la monnaie* »[881]. Dans son sens strict, cette analyse est contestée par l'approche organique de la dette publique car il s'agit ici de souligner que la dette publique irrigue la société entière et qu'elle ne peut donc pas se résumer au « paiement en monnaie » sauf à considérer comme le fait Bruno Théret que « *toute société dotée de monnaie peut en effet être considérée comme un tissu de dettes/créances qui, par-delà leurs natures ou origines diverses, sont engendrées par des transferts de possession et/ou de propriété sur des biens réels ou symboliques* »[882]. Ici, la monnaie est avant tout une unité de compte qui offre une représentation unitaire de la totalité sociale. Les efforts qui existent aujourd'hui pour quantifier les dettes non financières, dont la dette écologique est l'un des exemples d'actualité les plus importants, permettent d'unir les deux approches[883].

En l'état, la plus importante contrainte constitutive des systèmes comptables est d'être limitée à l'enregistrement de ce qui donne lieu à des paiements en monnaie[884]. Comme évoqué, cette approche peut d'abord être critiquée au principal motif que la représentation monétaire génère une certaine gêne s'il est considéré que la dette publique est « plus que ça » et contient aussi une dimension politique (exprimé par exemple à travers les droits-créances[885]). La représentation monétaire ne

---

[879] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, *op. cit.*, p. 11
[880] *Ibid.*, p. 30
[881] *Ibid.*, p. 30
[882] Bruno THÉRET, « Monnaie et dettes de vie », *op. cit.*
[883] Sur cette question, les comptables ont un temps d'avance sur les juristes car dans certains systèmes comptables le terme de dette renvoie aux moyens de financement externes mis à sa disposition par ses créanciers de toute espèce, c'est-à-dire que « le concept de dette recouvre un champ notionnel plus large qu'en matière juridique » voir Joseph ANTOINE, *Lexique thématique de la comptabilité : dictionnaire spécialisé explicatif*, 8e édition revue et mise à jour avec la collaboration de Stéphane Mercier., Bruxelles, De Boeck, coll. « Comptabilité, contrôle & finances », 2008, 489 p., p. 354. Par « dette estimée », il faut comprendre des dettes dont les montants doivent être constatées « lorsque leur montant peut être raisonnablement évalué avec précision, soit en fonction de l'application des prescriptions de la législation fiscale ou sociale, soit en fonction de dispositions contractuelles ».
[884] André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 190
[885] Voir infra.

permettrait donc pas de saisir toutes les formes que peut prendre la dette publique ou, du moins, elle en limite le sens. Aujourd'hui, l'emprise de la vision monétaire de la dette publique est si forte que dans les faits toutes les autres représentations sont exclues.

D'une manière plus générale, la présentation monétaire de la dette publique pose le problème de savoir ce qu'est la monnaie et de quelle manière la dette publique est impactée par les différentes acceptions du concept. L'implication de la comptabilité nécessite de savoir si la monnaie est appréhendée de la même manière par les différents courants de pensée et, sinon, quels sont les arguments des différentes Écoles. Qu'est-ce que la monnaie ? Que révèle-t-elle de l'objet qu'elle représente ? Quelle est la signification monétaire d'un titre de dette publique ? Ces questions ne trouvent pas de réponses évidentes dans la théorie économique. Plus encore, ce qui peut être nommé « monnaie » est un sujet très débattu. Trois problèmes permettent de l'illustrer.

Le premier problème est de savoir si la dette publique est par construction une forme de monnaie émise par l'État ? Pour situer son cadre, la question invite à remonter aux discussions sur les sources de la monnaie. Deux courants s'opposent, le premier est porté par la littérature économique anglo-saxonne et voit dans la monnaie l'évolution d'un rapport d'échange primaire, le troc. Le second est lui porté par les anthropologues qui « *dénient toute pertinence* » à cette approche et considèrent eux que « *la monnaie procède de la dette dans son rapport à la souveraineté et donc d'une hiérarchisation en valeur* »[886]. « *Il s'ensuit que la face contraignante de la monnaie, son statut d'opérateur de l'appartenance sociale, doit être fondée sur une hypothèse plus générale qu'être le médium de l'échange* »[887]. Cette approche défendue par les anthropologues voit dans la monnaie un outil pour exorciser la violence des rapports humains[888]. La monnaie peut prendre d'autres formes lorsqu'elle s'institutionnalise et devient « *un rapport global entre les centres de décisions économiques et la collectivité (...) grâce auquel les échanges entre ces agents*

---

[886] Michel AGLIETTA, Jean ANDREAU et Mark ANSPACH, « Introduction », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 9-31., p. 21

[887] *Ibid.*, p. 21

[888] Michel AGLIETTA, André ORLÉAN, *La violence de la monnaire*, qui ont fondé leurs travaux sur ceux du philosphie René GIRARD cité par Alain BEITONE, Emmanuel BUISSON, Christine DOLLO et Emmanuel LE MASSON, *Economie*, Paris, Sirey, coll. « Aide-mémoire », 2004, 501 p., p. 127

acquièrent une cohérence »[889]. Cette approche est par exemple défendue chez Karl Marx ou Maurice Godelier pour qui la monnaie est un « *ensemble de règles assurant un arbitrage entre centralisation et fractionnement du fonctionnement de l'économie* »[890]. Ici, la monnaie est envisagée comme un « *un lien social à double face : celle de la nécessité et de l'obligation d'un côté, celle de l'ouverture à l'échange et de la confiance de l'autre* »[891]. Le parallèle avec la dette publique est intéressant, car certaines théories économiques la considèrent comme une forme particulière de monnaie émise par l'État. La valeur de la monnaie ne dépendrait donc pas de la quantité de métal qu'elle contient, mais du pouvoir de son émetteur, l'État. Pour comprendre les origines de la monnaie et son rapport à la valeur, la théorie chartalisme (du latin *charta* signifiant « papier, écrit ») développée par l'économiste Georg Friedrich Knapp au début du XX^{e} siècle (et qui a influencé le « *Traité sur la monnaie* » de John Maynard Keynes) défend que, quelle que soit sa forme, la création de monnaie dépende toujours de l'État et que la valeur de la monnaie dépend moins de sa matérialité propre que de l'autorité et de la crédibilité dont jouit la puissance qui en est l'émettrice. L'observation des pratiques voyant l'État chercher à garantir la stabilité du marché de la dette publique (des rentes, des offices ou aujourd'hui le marché obligataire) va dans ce sens.

Le deuxième problème est de savoir si tous les détenteurs de monnaie sont ou non des créanciers de l'État. Cette question est complexe, elle est notamment encadrée par l'anonymat qui entoure les formes modernes de monnaie et la titrisation de la dette publique en obligation[892]. Si la monnaie fait de ses détenteurs un créancier, c'est un créancier anonyme. Cette connexion permet de souligner le rapport personnel qui existe entre créancier et débiteur et d'observer avec Mark Anspach que « *loin de créer un lien par les choses ou un lien d'âmes, le paiement monétaire moderne sert bien plutôt à couper le lien entre échangistes* »[893]. En effet, le chemin de l'histoire de la monnaie est de rompre tous les liens et de sortir « *des circuits de réciprocité traditionnels pour se perdre dans des transactions lointaines entre inconnus* », de

---

[889] Michel AGLIETTA, La fin des devises clés, 1986 cité dans *Ibid.*, p. 128

[890] *Ibid.*, p. 128

[891] Michel AGLIETTA, Jean ANDREAU et Mark ANSPACH, « Introduction », *op. cit.*, p. 21

[892] Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *Revue internationale du Travail*, vol. 149, n^{o} 2, 2010, pp. 165‑176.

[893] Mark ANSPACH, « Les fondements rituels de la transaction monétaire ou comment remercier un bourreau », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 53‑83., p. 54

créer des *« rapports « sans âme »* ». La monnaie devient alors « *l'objet anonyme par excellence. Précisément parce qu'il n'est pas une « chose de soi », l'argent n'engage la personnalité ni de celui qui le donne ni de celui qui le reçoit* »[894]. L'une des qualités espérées d'un titre de dette publique est, au même titre que la monnaie, sa grande liquidité. Cette approche permet de faire le lien avec l'idée selon laquelle tout détenteur de monnaie est un créancier de l'État. Elle a d'ailleurs un écho puissant dans l'histoire illustrée par les origines de la Banque d'Angleterre fondée en 1694 qui a précisément pour première raison l'association de créanciers souhaitant sécuriser un important emprunt pour le roi[895]. Au sens le plus large de cette perception « *toute société dotée de monnaie peut en effet être considérée comme un tissu de dettes/créances qui, par-delà leurs natures ou origines diverses, sont engendrées par des transferts de possession et/ou de propriété sur des biens réels ou symboliques* »[896]. Bruno Théret rappelle d'ailleurs que dans cette hypothèse, « *la monnaie est le médium qui donne une forme mesurable et quantifiée à cet ensemble de relations sociales constitutives de la société* »[897].

Le troisième problème est de savoir si la monnaie a une valeur ou si elle permet de révéler une valeur intrinsèque[898]. La monnaie est loin d'être comme par le passé une pièce de métal précieux frappée et certifiée par le gouvernement, elle est une notion bien plus complexe et ambivalente[899]. La monnaie est d'abord un outil conventionnel, pour déterminer la valeur d'un titre de dette publique, il faut en savoir plus et parmi les indices à exploiter, savoir qui détient le pouvoir d'émission, dans quelles conditions, tout comme il faut observer son lien avec la politique fiscale et plus largement budgétaire des émetteurs de titres de dette publique. Autrement que comprise dans un ensemble, la monnaie ne permet pas de déterminer la valeur d'un

---

894 *Ibid.*, p. 56

895 La Banque d'Angleterre a été fondée en 1694 pour agir comme banquier du gouvernement et permettre une gestion efficace de la dette publique. « Depuis lors, son rôle a développé et a évolué, centrée sur la gestion de la monnaie de la nation et de sa position au centre du système financier du Royaume-Uni », voir le site de la banque d'Angleterre, disponible en ligne. Consulté le 27 juillet 2016.

896 Bruno THERET, « Monnaie et dettes de vie », *op. cit.*

897 *Ibid.*

898 Se reporter notamment à « Monnaie versus valeur : les éléments du débat », voir André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 164

899 « La conception instrumentale de la monnaie se caractérise par trois fonctions, une unité de compte qui permet d'exprimer la valeur de tous les biens en termes d'un seul bien, une fonction d'intermédiaire des échanges et un bien accepté par tous les agents de l'économie considérée et a enfin une fonction de réserve de valeurs qui sépare l'acte de vente de l'acte d'achat », voir Alain BEITONE, Emmanuel BUISSON, Christine DOLLO, Emmanuel LE MASSON, *Economie*, Sirey, Aide mémoire, 2e éd. p. 125-126

titre de dette publique. La suite logique de cette approche est qu'il faut remarquer que ce qui est nommé monnaie dans le système de la dette publique peut prendre des formes très différentes. Déjà évoqué, les deux articles de Thomas J. Sargent et Neil Wallace *« Some Unpleasant Monetarist Arithmetic »*[900] et de Bennett Mac Callum « *are bond-financed deficits inflationary ? A Ricardian analysis* »[901] fondent la théorie selon laquelle, « *dès lors qu'il existe un seuil limite à la pression fiscale, le recours à l'emprunt n'est finalement qu'une forme de création monétaire et donc d'inflation différée* »[902]. Dans le même sens, les *collateralized debt obligation* (CDO) et les dérivés sur événement de crédit (credits-default swaps: CDS) sont qualifiés par certains « *d'émission de fausse monnaie* ». Cette autre qualification possible est très critiquée par Alain Supiot pour qui elle est à la fois « *plus proche, mais encore inexacte, car un faux-monnayeur est au moins responsable de ses actes sur le plan pénal. Alors que ce sont les États qui assument aujourd'hui la responsabilité de cette émission massive de fausse monnaie* »[903].

L'idée que les systèmes comptables permettent ou non de révéler la valeur reste très discutée. Sur ce point, les remarques de Philippe Danjou sont éclairantes : « *évidemment, en physique, il est difficile d'imaginer que l'unité de mesure influe sur la grandeur que l'on cherche à mesurer : que l'on utilise le mètre-étalon, le yard ou le zhang dans le système shi, la distance à mesurer restera la même... Ainsi, en théorie, l'unité de mesure normée est neutre, elle ne peut pas créer (ni détruire) de la valeur par elle-même, les normes comptables n'ont pas d'influence et cet article devrait s'arrêter là !* »[904]. L'auteur s'interroge sur les moyens de mesurer ou sur les « *ingrédients* » [905] nécessaires. Mais, la comptabilité a un but, « *elle répond aux attentes des investisseurs, des gestionnaires et des analystes. Les chiffres utilisés s'appuient sur des techniques et des indicateurs servant à orienter les stratégies et la gestion des entreprises cotées. Parallèlement, les mesures de la valeur actionnariale sont utilisées comme argument dans des offres publiques ou comme critère de classement des émetteurs dans certains organes de la presse patrimoniale* » [906].

---

[900] Thomas J. SARGENT et Neil WALLACE, « Some unpleasant monetary arithmetic », *op. cit.*
[901] Bennett T MCCALLUM, « Are bond-financed deficits inflationary? », *op. cit.*
[902] Narayana KOCHERLAKOTA, « Indépendance de la banque centrale et défaut souverain », *op. cit.*
[903] Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *op. cit.*
[904] Philippe DANJOU, « Normes comptables et création de valeur », *op. cit.*
[905] *Ibid.*
[906] *Ibid.*

Section 2 – Les convergences factuelles : les limites aux reconstructions du concept de dette publique

Dans la pratique, les frontières entre les différentes divisions de la dette publique sont particulièrement poreuses. Cette convergence entre les différentes approches est portée par un argument central qui est que la ventilation juridique de la dette publique induit en erreur face à la réalité politique et économique du sujet (**§ 1**). En France, cette affirmation se justifie au moins pour deux raisons, la première est la suite juridique de cette idée à savoir le principe dit de « compétence administrative » qui renvoie aux règles faisant de l'État le gestionnaire de la dette nationale (**§ 2**) et la seconde celle soulignant que l'État joue un rôle d'assureur en dernier recours (**§ 3**).

§ 1 – La ventilation fallacieuse de la dette publique

L'affirmation selon laquelle la ventilation de la dette publique est fallacieuse correspond à la constatation que le schéma posé par le droit positif est contraire à la réalité politique du sujet. Ce qui justifie une telle affirmation est qu'un travail sur un sujet original ou inconnu conduisant au développement d'un régime juridique et comptable a généralement pour but de permettre de saisir le sens d'une réalité complexe et, au moins au départ, de chercher à comprendre les différents éléments obscurs d'un problème. Au contraire, les travaux portant sur la dette publique induisent en erreur. Cette observation n'est d'ailleurs pas récente, il est reconnu depuis le début du XIX^{e} siècle – par exemple chez Joseph-Marie de Gérando - que « *la ventilation de la dette est complexe* »[907]. Pour la comprendre, il faut voir que celle-ci dépasse la simple organisation juridique et que son sens est avant tout politique. Si la division de la dette publique est aujourd'hui reconnue par le droit positif et même poussée jusqu'à offrir aux collectivités territoriales une certaine autonomie financière, il n'en demeure pas moins que l'État reste le niveau de responsabilité et de décision (**A**). Encouragée par les normalisations comptables, la

[907] Joseph-Marie de GERANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, *op. cit.*, Deuxième partie, p. 389

ventilation de la dette publique produit pourtant des effets importants et notamment celui de remettre en cause la conception traditionnelle de l'État (**B**).

A. L'État, véritable niveau de responsabilité et de décision

Les difficultés posées par les concepts de dette des administrations publiques ou de dette souveraine et leurs subdivisions sont qu'ils induisent en erreur dans le cadre d'un État unitaire où l'autonomie des autres collectivités publiques est par construction relative. Cette critique peut même être utilisée dans les discussions sur les chiffres de la dette publique car la dette de l'État représente à elle seule 80 % de la dette publique de la France au sens des critères de Maastricht[908]. La division entre les différentes dettes publiques tend donc à dessiner une nouvelle carte sur le territoire de l'État et fait oublier que celui-ci reste politiquement le véritable niveau de responsabilité et de décision. Il est d'ailleurs frappant d'observer que si cette question semble de prime abord moderne, au sens où elle dépendrait d'une comptabilité nationale efficiente, elle est en réalité bien plus ancienne. En effet, Alexander Sack se questionne dans les années 1920 sur l'autonomie financière relative des collectivités endettées lorsqu'il rappelle que de toute façon le territoire en question n'est pas un organisme politique distinct[909]. La précocité de la remarque s'explique car dans sa théorie la division du territoire permet de limiter le gage des créanciers. Si le territoire est limité, et considérant que les biens de cette fraction garantissent le paiement de la dette, c'est une sécurité pour l'État de savoir que les dettes d'une ville ou d'un département ne mettent pas en péril l'ensemble de la Nation. Si cette idée fait sens dans plusieurs systèmes juridiques où les villes peuvent même être mises en faillites, et par exemple être obligées de vendre leurs biens, elle est moins pertinente dans un modèle juridique comme celui de la France. Ainsi, l'universalité de la construction n'a pas le même sens et ne produit pas les mêmes effets selon qu'il existe ou non un

---

[908] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 53

[909] « Si une province de l'État possède un budget, un système d'impôts, un système de crédit public distincts, cette autonomie financière n'a pas, dans l'occurrence, de portée décisive. Le pouvoir suprême est libre d'accorder à cette province une autonomie financière, libre de ne pas l'accorder ou de la supprimer », Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, p. 133

régime juridique venant sanctionner cette spécificité. L'idée d'une ventilation de la dette publique sur un même territoire connaît de nombreuses limites juridiques. Si ces limites n'existent pas, alors la qualification d'État unitaire est fortement critiquable. Cette question n'échappe pas aux grandes organisations internationales bailleuses de fonds qui envisagent les collectivités locales au regard de l'État qui les domine aussi bien politiquement, économiquement que juridiquement. Dans le principe, la collectivité locale est envisagée comme « *un organisme territorial de droit public autre que l'État. Les dettes qu'elle peut contracter en raison de son autonomie financière ne sont juridiquement pas des dettes de l'État et n'engagent pas celui-ci, précisément à cause de cette autonomie financière* »[910]. Dans le même sens, la dette contractée par un gouvernement central, mais expressément pour le compte de la collectivité locale détachée est logiquement exclue, car c'est juridiquement une dette d'État[911]. Un Rapporteur spécial du FMI propose de l'appeler « *dette d'État localisée, puisque l'État destine à une partie déterminée du territoire les fonds empruntés* »[912]. Cependant, les choses sont plus compliquées car les pratiques sont très différentes d'un État à un autre. D'abord, « *les flottements de la doctrine* » font qu'il « *n'est pas toujours facile de vérifier la réalité de l'autonomie financière d'une collectivité territoriale autre que l'État ainsi que son degré d'autonomie par rapport à celui-ci* »[913]. Ensuite, « *la collectivité territoriale ainsi visée peut avoir une certaine autonomie financière — et doit l'avoir — pour pouvoir contracter des emprunts en son nom propre, mais elle reste néanmoins soumise à l'État, car elle n'est pas un élément de la structure souveraine reconnue comme sujet du droit international public. C'est pourquoi la définition de la collectivité territoriale inférieure à l'État que le Rapporteur spécial entend désigner plus simplement comme « collectivité locale » relève normalement du droit public interne et ne connaît pas de définition en droit international* »[914]. D'ailleurs, « *les auteurs sont quasi unanimes en ce qui concerne la règle suivant laquelle les dettes « locales » doivent passer à l'État*

[910] Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*, p. 54-55
[911] *Ibid.*, p. 56
[912] *Ibid.*, p. 56
[913] *Ibid.*, p. 55
[914] *Ibid.*, p. 54

successeur (...) s'il s'agit de dettes locales, bien individualisées, il s'agira alors de dettes propres au territoire »[915].

Faut-il alors « *distinguer soigneusement les dettes locales, c'est-à-dire celles qui ont été contractées par une collectivité territoriale inférieure à l'État, et les dettes localisées, qui peuvent être le fait de l'État lui-même et qui engagent celui-ci* »[916] ? Cela dépend des hypothèses. La distinction peut s'avérer utile, mais aussi induire en erreur par exemple au regard de la dette publique notifiée et des critères de convergences qui invitent à observer l'échelon national (dettes de l'ensemble des APU par rapport au PIB). La question de l'autonomie des collectivités en matière financière, pourtant reconnue en droit, ne doit donc pas faire oublier que la dette publique est « *un ensemble* »[917]. Cet état de fait correspond d'abord à la « réalité maastrichtienne » qui impose la prise en compte de la dette de l'ensemble des administrations publiques et ne permet pas la séparation des différentes entités juridico-comptables, mais aussi au fait que les politiques nationales ont des effets importants sur les finances locales (par exemple le problème de la dotation globale de fonctionnement (DGF)).

La raison d'une approche critique de la ventilation des dettes publiques a aussi un sens politique car dans la pratique les décideurs nationaux cumulent parfois leurs fonctions avec celles de décideurs locaux[918]. Ils sont donc conduits à envisager la dette publique de manière globale (l'exemple de la dette de la ville de Sevran est sur ce point frappant[919]). Ainsi que le souligne Michel Bouvier, il faut alors relever que « *l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une*

---

915 *Ibid.*, p. 55

916 *Ibid.*, p. 55

917 Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 7

918 En 2012, 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) exerçaient au moins un autre mandat électif. Ces parlementaires étaient le plus souvent à la tête d'un exécutif local : 261 députés (45%) et 166 sénateurs (48%) étaient soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional. Source disponible en ligne.
Il faut ausi signaler le vote de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. La présente loi organique s'applique à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017.

919 En 2012, le maire de Sevran a passé plusieurs nuits devant l'Assemblée nationale pour protester contre la situation financière de sa ville et a demandé l'aide de l'État.

gouvernance financière publique entendue d'une façon globale »[920]. Sur les dettes publiques, la vérité comptable, peut-être même économique, est très différente des réalités juridiques et politiques.

Le principe de compétence générale de l'Administration et sa conséquence le niveau de décision central conduisent à se questionner sur le fait de savoir qui a mandat pour endetter l'État ? [921] L'État se compose de nombreuses entités publiques plus ou moins autonomes dans les faits, mais qui disposent de moyens très limités (ou nulles) pour s'opposer aux politiques d'emprunts nationales. En France, les collectivités territoriales ne contrôlent pas l'action financière de l'État. Au contraire, l'État exerce même une tutelle sur elles avec le Préfet. Toujours est-il que selon la perspective locale, l'autonomie devrait théoriquement permettre aux collectivités un certain contrôle des politiques d'emprunts et d'endettement pour ne pas subir les conséquences des politiques nationales.

Le même raisonnement peut être appliqué à la situation des chemins de fer. Cet exemple permet de souligner que le périmètre de la dette de l'administration publique centrale peut évoluer à la suite de la reprise ou de la requalification de dettes initialement détenues par d'autres entités publiques, voire privées, comme dans le cas, à la demande d'Eurostat en 2007, du service annexe d'amortissement de la dette (Saad) de la SNCF[922]. Cet exemple, utilisé dans le rapport Montgolfier, permet de souligner que « *la définition du périmètre exact de la dette publique n'est, en réalité, pas aussi simple qu'une première approche pourrait le laisser penser* » [923]. Par l'usage de la comptabilité, l'État peut choisir de « faire sortir » de ses comptes certaines entreprises qu'il soutient – ici la dette liée au réseau ferroviaire – en la faisant requalifier. En 1991, le Saad était financé très majoritairement par l'État, mais la dette liée aux infrastructures ferroviaires était exclue tant des comptes de la SNCF que de ceux de l'État[924] et avant que les autorités statistiques européennes voient le

---

[920] Michel BOUVIER, « La « règle d'or » : d'un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique ? », *Pouvoirs Locaux*, IV, n° 95, 2012, p. 43-47.
[921] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 28
[922] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 29
[923] *Ibid.*, p 52
[924] *Ibid.*, p 53

jour, la pratique ne semblait pas poser de problème. À partir de 2004, la question de la qualification de la dette du Saad et de Réseau ferré de France (RFF) fait écrire à Paul Girod que le Saad est un « *objet financier non identifié* »[925]. En 2014, la réforme ferroviaire[926] a réuni au sein d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, dénommée SNCF Réseau, les activités auparavant exercées par Réseau ferré de France (RFF), SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires (DCF) [927]. La possibilité d'une reprise de la dette par l'État et de la création d'une caisse d'amortissement spécifique a été évoquée par le Gouvernement en 2016 puis abandonnée[928].

L'histoire de la dette du réseau ferré montre que les frontières entres les différentes dettes des administrations publiques, voire des organismes qui se situent à la frontière du privé et du public est particulièrement poreuse et que, si elle peut représenter un enjeu important du point de vue de la production des comptes au regard des critères de convergence, elle n'en demeure pas moins un artifice venant troubler la réalité politique de la dette publique. Les mentions de ces débats dans les rapports parlementaires ne font que souligner que la grande complexité des montages ne permet pas la bonne compréhension, et plus encore, appréhension, du problème posé.

B. La ventilation de la dette publique, une remise en cause de la conception juridique traditionnelle de l'État

Du point de vue historique, le premier mouvement n'est pas celui d'une division des dettes publiques, mais au contraire celui de leur unification. En effet, l'organisation administrative du système de la dette publique ne peut être détachée de l'histoire de l'Adminsitration elle-même. Le mouvement de construction d'une unité de la dette publique doit être lié aux différentes mesures prises pour créer un ordre

---

925 Paul GIROD , *Rapport d'information (n° 476, session 2004-2005) sur la gestion de la dette de l'État dans le contexte européen fait au nom de la commission des finances*, Paris, Sénat, 12 juillet 2005.
926 Loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.
927 Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 55
928 *Ibid.*, p 56

administratif répondant au besoin des différentes actions de l'Adminitration[929]. L'Administration publique devait être homogène pour permettre l'unité nationale et le sens de la création d'une dette de la Nation au moment de la Révolution est un exemple de cette volonté[930]. Elle a pour ambition non seulement d'unir les créances afin de rassurer les créanciers, mais aussi de construire un nouveau débiteur : la Nation. Pour ce faire, elle repose sur un certain nombre de règles applicables à tous. Le mouvement d'unité est plus précisément réalisé par la loi du 24 août 1793 qui prévoit que les dettes des communes antérieures à la Révolution sont déclarées nationales et à la charge de l'État. Les articles 82 et 85 de la loi du 14 août 1793 prévoient que toutes les dettes des communes deviennent nationales et que ses créanciers doivent se pourvoir en liquidation, comme tous les autres créanciers directs de l'État[931]. Cette loi ne remet pas en cause la particularité des dettes locales et il est admis depuis toujours que l'Administration centrale doit s'adapter face aux spécificités locales, mais l'État doit établir un équilibre entre la diversité et l'unité. La réalité politique du sujet, notamment celle du niveau de décision, invite donc à insister sur la nécessité d'unité aux dépens de toutes les spécificités. D'ailleurs, lorsque les organisations internationales utilisent le concept de « dette souveraine » ou de « dette des administrations publiques » ce n'est jamais que pour considérer le poids de la dette par rapport aux ressources de l'État dans son ensemble.

L'examen de la position de l'État dans la ventilation de la dette publique ne doit pas non plus faire oublier qu'il est le créateur des normes juridiques et de ce fait le régulateur du système de crédit[932]. La ventilation de la dette publique remet en cause la conception juridique traditionnelle de l'État car cette perspective tend à effacer la « *liaison interne* »[933] qui existe entre la loi et l'État[934]. L'État est pourtant la

---

[929] Sur cette question, se reporter au Chapitre 1.

[930] Charles DEBBASCH, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 221

[931] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 1, p. 78

[932] Voira infra. L'Etat est envisagé comme une entité juridique et politique qui détient un pouvoir institutionnalisé, lequel est exercé sur la population d'un territoire donné. L'Etat n'est ici pas envisagé comme une pure abstraction (au sens où ce sont les individus qui exercent la puissance étatique).

[933] Henri LEVY-BRUHL, *Sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 63

[934] Il faut relever que certains auteurs critiquent le principe de la « liaison interne » : « les rapports qui se nouent entre l'Etat et le droit ont toujours suscité des divergences d'analyse largement imputable à la bivalence de l'Etat selon que l'on pointe sa nature historique ou juridique ». Florence POIRAT, « Etat », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 642-648.

partie essentielle de l'ordre juridique[935]. Comme le souligne Otto Pfersmann : « *l'État n'étant pas une donnée naturelle, mais une construction juridique spécifique* »[936], « *il en résulte d'abord que les « États » ne sont que des systèmes juridiques, des collectivités territoriales, relativement centralisées et n'ayant comme système supérieur qu'un ordre juridique formé d'abord par l'ensemble de ces États* »[937]. Bien qu'elle soit reconnue en droit positif par la décentralisation et l'autonomie financière des collectivités territoriales, la pratique de division de la dette de l'État est une rupture face au principe d'unité politique et juridique. Le problème théorique au cœur de ces éléments est de déterminer l'étendue de la remise en cause des caractéristiques de la normativité juridique. Cette remise en cause de l'unité étatique conduit à établir une très difficile distinction entre un nombre considérable de dettes : les dettes d'État et celles des collectivités locales, les dettes générales des dettes spéciales ou localisées, les dettes d'État à celles des établissements publics, des entreprises publiques et autres organismes, les dettes publiques aux dettes privées, les dettes financières des dettes administratives, les dettes politiques des dettes commerciales, la dette extérieure de la dette intérieure, les dettes contractuelles et celles de nature délictuelle ou quasi délictuelle, les dettes gagées à celles qui ne le sont pas, les dettes garanties à celles qui ne le sont pas, les dettes d'État à d'autres dettes d'État désignées sous la dénomination de « dettes odieuses », les dettes de guerre[938] ou dettes d'asservissement, et, par extension, les dettes de régime[939].

La remise en cause de l'ordre juridique interne n'est pas aussi affirmée qu'elle le paraît et le principe de compétence administrative est l'illustration la plus convaincante de l'idée que la dette publique est d'abord un tout et *in fine* la dette de l'État, quel que soit ses démembrements.

---

935 Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, *op. cit.*, p. 30

936 Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 516

937 *Ibid.*, p. 517

938 Gaston JEZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, *op. cit.*, p. 9 et suivantes.

939 Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*, p. 54

§ 2 – Le principe de compétence de l'Administration centrale : une contradiction avec l'objectif de ventilation des dettes publiques

Le principe de compétence de l'Administration est une règle ancienne qui s'inscrit comme la suite logique de la construction entamée lors de la période révolutionnaire, c'est-à-dire justifiée par des motifs politiques et le besoin de lier toutes les questions portant sur la dette publique (**A**). Aujourd'hui, il a toujours une signification proche, mais il se situe dans le cadre d'un État décentralisé. Malgré cela, il signifie toujours que, quelle qu'en soit la manière, l'Administration centrale joue un rôle en matière de gestion de la dette publique. Son action peut prendre des formes différentes selon les circonstances, mais elle est toujours présente. Ce principe est alors un exemple de contradiction face à l'objectif de ventilation des dettes publiques, il illustre que dans un modèle unitaire l'État est d'abord une institution juridique imposant une unité sur son territoire (**B**).

A. Un principe ancien justifié par des motifs politiques

Le principe de compétence de l'Administration est la règle (**1**). Il signifie que l'État est au sommet de l'ordre juridique et *in fine* le véritable débiteur de la dette publique. Toutefois, les multiples acceptions du principe génèrent un certain nombre de confusions dans les esprits et les pratiques (**2**).

1. L'affirmation de la compétence de l'ordre administratif

Le principe de compétence de l'Administration est un principe général qui se déduit de nombreux textes et pratiques de la période révolutionnaire[940]. Il se retrouve par exemple posé par le décret du 26 septembre 1793 qui impose que « *toutes les créances sur l'État sont réglées administrativement* »[941] et il est d'ailleurs possible de le lier historiquement et juridiquement à la création du Grand Livre de la dette

[940] Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 21e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Série Droit public, science politique », 2006, 645 p.
[941] Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglements, et avis du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1824. TOME 6, p. 234

publique. Telle que décrie par Émile-Victor Foucart, la règle ainsi posée signifie que « *la liquidation des dettes de l'État nécessite l'appréciation d'actes administratifs nombreux et compliqués; elle ne peut donc, sans de graves inconvénients, être laissée aux tribunaux ; elle est réservée à l'autorité administrative* »[942]. Dans le même sens Joseph-Marie de Gérando affirme qu'il s'agit là « *d'une règle fondamentale (...) et qu'on ne saurait trop rappeler que la liquidation des dettes de l'État appartient essentiellement et l'autorité administrative. Cette attribution comprend la reconnaissance, la vérification et le règlement de la créance, l'application des déchéances et autres exceptent, enfin la fixation du mode, des époques et des valeurs de paiement* » [943].

Du point de vue du contentieux, qui n'est pas le seul cas où l'Administration doit intervenir, la règle est liée à la théorie dite de l' « État débiteur ». Celle-ci est fondée sur *« deux textes de portée juridique très incertaine* » [944]. Le premier est la loi des 17 juillet et 8 août 1790 selon laquelle « *l'Assemblée Nationale décrète comme un principe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor public ne peut être admise parmi les dettes de l'État qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée Nationale, sanctionné par le Roi* »[945]. Ce décret vise d'ailleurs directement les arriérés de l'Ancien Régime. L'autre texte est un décret du 26 septembre 1793, selon lequel « *la Convention nationale décrète que toutes les créances de l'État seront réglées administrativement* ». Lui aussi est relatif « *au problème de la liquidation technique des dettes* »[946].

Le principe s'impose dans le contentieux des bons du Trésor, des rentes, mais a aussi des applications très diverses que décrit Édouard Laferrière dans son « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* »[947]. L'auteur relève d'ailleurs que le sens de la jurisprudence française du XIX^{e} siècle est de voir l'ordre administratif se déclarer incompétent dans de nombreuses hypothèses. Le principe de

---

[942] Émile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, *op. cit.*, Tome 1, p. 159

[943] Joseph-Marie de GERANDO, *Supplément aux institutes de droit administratif*, Paris, Pourchet, 1835., p. 79

[944] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *Archives de philosophie du droit*, n^{o} 44, 2000, pp. 179-194.

[945] *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlemens avis du Conseil d'état, publiée sur les éditions officielles du Louvre*, A. Guyot et Scribe, 1834, 482 p., p. 251

[946] Jean Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général, traités internationaux, arrêtés, circulaires, instructions, etc*, Sirey, 1825, 504 p., p. 234

[947] Édouard LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome 1*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896., p. 598 et suivantes.

séparation des pouvoirs conduit à déclarer incompétents les conseils de préfecture[948] ainsi que des tribunaux judiciaires[949]. Le Conseil d'État se reconnait lui incompétent pour trancher des litiges relatifs aux arrérages de rentes[950] ou aux contestations nées d'une conversion. Le Conseil d'État considère par contre que la question de savoir si certaines catégories de titres tombent ou non sous l'application d'une loi de conversion relève exclusivement de l'autorité administrative. Il en est de même pour les difficultés relatives à la délivrance des nouveaux titres, au paiement[951] ou à la déclaration de déchéance quinquennale[952]. La jurisprudence du XIX^{e} siècle est constante, seule l'autorité en charge de l'ordonnancement est compétente pour déclarer la déchéance, le refus, l'ajournement ou l'ordonnancement[953]. Par exception, l'autorité judiciaire et les jurys spéciaux peuvent être investis dans certaines hypothèses, mais celles-ci sont « *rigoureusement bornées* »[954].

2. L'affirmation de l'idée de l'État comme unique débiteur de la dette publique

Les juristes cherchent très tôt à lier la dette publique à la dette de l'État et donc à unir la personnalité juridique de l'État au remboursement des dettes souscrites. La reconnaissance de la personnalité morale de l'État conduit donc à affirmer qu'il est le seul débiteur de la dette publique. Cette idée est par exemple soutenue par Louis-Marie de Lahaye de Cormenin pour qui « *si la dette est personnelle, l'État doit la payer* »[955]. Le principe de compétence de l'Administration est donc logiquement construit à cette époque comme un principe de compétence de l'Administration centrale. C'est ce qu'observe Maurice Hauriou qui souligne que « *pour les dettes des départements, communes et autres administrations subordonnées, il n'y a pas lieu à*

---

[948] CE, 25 novembre 1842, Plossard; CE,12 août 1854, Reig affaire dans laquelle le Conseil d'État a relevé d'office l'incompétence du conseil de préfecture; CE 10 janvier 1856, Thiboust ; CE 5 février 1857, Charpentier; CE 4 février 1858, Hubaine ou encore CE 28 mai 1862 Roumagoux.
[949] CE, 21 octobre 1835 Préfet de la Seine c. le Sieur Duchatellier ; Conseil d'État sur conflit, 16 mai 1839, Reversat ; CE 28 mai 1838, Chevrier; CE 7 décembre 1844.
[950] CE 23 juin 1845, Préfet de la Seine c. Comte de Rancy.
[951] CE, 7 décembre 1884, Caisse Lafarge.
[952] CE, 7 février 1896, Cornaille et Cass., 6 mars 1901, Société des dépôts et comptes courants, D. 1903.1,52.
[953] CE, 4 décembre 1833, Communes des Basses Pyrénées.
[954] Joseph-Marie de GÉRANDO, *Supplément aux institutes de droit administratif*, *op. cit.*, p. 79
[955] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 2, p. 79

liquidation des dettes par décision administrative séparée »[956]. Si cette approche est rejetée par la construction du concept de dettes des administrations publiques, il n'en demeure pas moins qu'elle s'impose comme une évidence durant une longue période pour une raison claire : elle est particulièrement justifiée dans le cadre d'un État unitaire et centralisé. La décentralisation ou la construction d'un régime propre au système de la protection sociale ou aux établissements publics sont des étapes importantes, par contre elles n'écartent en rien la compétence des différents organes de l'Administration centrale.

Le principe de compétence administrative (ou de compétence de l'Administration) génère des confusions. Celles-ci sont relevées par Edgard Allix en 1861[957] pour qui en droit, « *toute dette de l'État a forcément pour origine un acte ou un fait de l'administration ; elle doit donc échapper à la connaissance de l'autorité judiciaire qui aurait, autrement, à discuter la portée d'actes administratifs* ». Sauf que « *la théorie spéciale admise autrefois par le Conseil d'État n'est plus invoquée ; on a reconnu que les textes révolutionnaires sur lesquels elle prétendait s'appuyer, et qui déclaraient que toutes les créances de l'Etat devaient être « réglées administrativement », ne signifiaient pas ce qu'on voulait leur faire signifier* ». Pour l'Académicien, « *le paiement d'une dette de l'État suppose deux choses : d'abord que l'Etat reconnaît sa dette, et ensuite qu'il accomplit en conséquence un certain nombre de formalités administratives, à savoir : la liquidation et l'ordonnancement, destinés à faire exécuter le paiement de cette dette par ses agents. Dire que les dettes de l'État devront être réglées administrativement, cela veut dire que l'administration seule a qualité pour remplir ces formalités administratives, et que les tribunaux judiciaires ne pourront pas suppléer ici à sa mauvaise volonté ; mais cela ne veut pas dire que les tribunaux judiciaires ne pourront pas déclarer l'État débiteur, s'il ne veut pas reconnaître sa dette de son plein gré (…). En conséquence, sont de la compétence administrative les dettes de l'État dont la cause réside dans un acte d'administration proprement dit, dans un acte de puissance publique de l'État ; sont au contraire de la compétence judiciaire, les dettes de l'État dont la cause réside dans un acte de gestion de sa part (…). C'est ainsi que la jurisprudence reconnaît actuellement la compétence*

[956] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, *op. cit.*, p. 778
[957] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 177 et 178

de la juridiction administrative sur toutes les difficultés relatives aux dettes résultant des opérations ou des faits suivants, qui semblent bien rentrer cependant dans la catégorie des actes de gestion : contrats relatifs à la dette publique ; opérations de trésorerie : émission des bons du Trésor, compte-courant des trésoriers généraux avec le Trésor, contrats d'émission avec des banquiers, etc. ; cautionnements déposés par les fonctionnaires ; traitements, soldes et pensions ; responsabilité de l'État pour les fautes de service de ses agents, etc »[958].

B. Les formes du principe de compétence de l'Administration centrale

Le principe de compétence administrative impose l'idée que la gestion de la dette publique est l'affaire de l'État alors que la ventilation de la dette publique repose sur une autre logique, celle d'une répartition entre plusieurs entités. Cette règle correspond au droit français et ne se retrouve ni dans l'ensemble des États, ni même dans l'ensemble des États de la « zone euro ». Au contraire, il faut non seulement relever les pratiques de gestions privées des dettes publiques qui existent dans d'autres pays, mais aussi les cas où le Marché a pour fonction de réguler l'économie avec ses propres règles. En France, aussi bien la gestion que la régulation de la dette publique et de son marché sont réalisées par l'État qui est l'acteur omniprésent[959]. Toutefois dans le système actuel, à savoir décentralisé et affirmant l'autonomie financière des collectivités territoriales ou la relative autonomie du domaine de la protection sociale, le principe de compétence de l'Administration centrale ne s'impose pas à l'esprit. Le problème posé est de déterminer le pouvoir d'appréciation et la capacité d'action de l'Administration centrale en matière de gestion de la dette publique. Il convient aussi de déterminer si ce principe n'est pas en contradiction trop forte avec d'autres règles ayant même une valeur constitutionnelle comme les articles 72 et suivants de la Constitution de 1958 pour le cas des collectivités territoriales.

La première hypothèse ne pose pas de difficulté. L'Administration centrale est directement compétente pour tout ce qui est relatif à la dette de l'État. En France, un

---

[958] *Ibid.*, p. 177 et 178

[959] Pour une affirmation similaire au sujet des dettes locales, voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 334

service rattaché au Ministère des Finances dispose même d'une compétence de principe en matière de gestion financière, c'est l'Agence France Trésor (AFT)[960]. Ce sont toutes les autres hypothèses qui posent des questions, celles dans lesquelles l'Administration centrale peut être sollicitée de différentes manières. Au niveau local, l'Administration centrale peut par exemple être mobilisée à travers les contrôles effectués par le Préfet. En droit, le Préfet joue même un rôle très important bien que sa pertinence soit discutée[961]. Certains critiquent la présence de l'État, d'autres regrettent son manque de soutien. Dans son témoignage, le Sénateur Rachel Mazuir se demande « *si les préfectures sont compétentes pour l'expertise financière. La situation varie beaucoup d'un département à l'autre ; partout, les collectivités devraient avoir accès à l'ingénierie financière, car l'État est de moins en moins présent. Et le conseil de gens compétents n'apporte pas une garantie totale : malgré cela, j'ai 205 millions d'emprunts toxiques…* » [962]. Dans le même sens, les collectivités territoriales doivent répondre au contrôle de légalité budgétaire réalisé par les Chambres régionales des comptes (CRC) qui porte sur le délai de vote, l'équilibre réel, le déficit et les dépenses obligatoires. Enfin, il faut relever que si la liberté d'emprunter accordée aux collectivités locales est « *souvent présentée comme la conséquence de ce principe de libre administration des collectivités territoriales* » [963], la Cour des comptes souligne que *« le principe de libre administration des collectivités territoriales ne s'oppose pas à ce que les actes des collectivités territoriales fassent l'objet d'un encadrement administratif, par exemple celui du contrôle de légalité* »[964]. De même, l'obligation imposée aux collectivités territoriales par l'article 26 de la loi du 1er août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État, sauf disposition expresse d'une loi de finances, n'a pas été jugée contraire à la Constitution[965], « *rien ne semble donc s'opposer à ce que la loi encadre (…) les conditions de recours à*

[960] Sur ce sujet et d'une manière générale la gestion de la dette publique, voir infra.
[961] Jacques MEZARD, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, Paris, Sénat, 2012. Sur la question, voir infra.
[962] *Ibid.*, p. 94
[963] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 33
[964] Décision du Conseil constitutionnel n°82-137 DC du 27 février 1982
[965] Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001

l'emprunt par les collectivités territoriales, dès lors que cette mesure répondrait à un objectif d'intérêt général »[966].

Au niveau de la protection sociale, les hypothèses qui impliquent l'intervention de l'État sont multiples[967]. Elles sont principalement financières, comme celles qui portent sur les dotations en crédits budgétaires, notamment dans le cas des versements de l'État au compte d'affectation spéciale de pensions, mais également à travers certains impôts et taxes affectés[968]. Les interventions de l'État peuvent aussi porter sur les politiques d'emplois ou des garanties.

Enfin, le principe de compétence administrative n'implique pas nécessairement une situation de compétence liée. Celle-ci peut aussi être politique. Car même si les textes restent muets, l'État peut être politiquement obligé d'intervenir, ce sont les hypothèses de l'aléa moral.

§ 3 – L'aléa moral, le rôle d'assureur en dernier recours de l'État

Ce qui est nommé « aléa moral » est le fait pour une collectivité publique ou une entreprise publique d'adapter son comportement, généralement de manière plus risquée, parce qu'elle sait que l'État interviendra en derniers recours pour l'aider en cas de difficulté. Les actions de la collectivité sont donc liées au fait qu'elle a conscience qu'elle n'est pas totalement exposée aux risques pris. Le sujet de l'aléa moral est particulièrement présent en matière de dette publique car l'État est pensé comme étant l'ultime rempart en cas de crises[969]. Toutefois, cette approche du sujet est critiquable car elle ne repose sur aucun fondement juridique. Si l'aléa moral correspond à une réalité, celle-ci est politique ou économique, et s'il semble évident pour les acteurs du système financier que les risques financiers d'une collectivité publique portent sur l'ensemble du secteur public (**A**), aujourd'hui l'État cherche de plus en plus à se défaire de ce rôle que la pratique lui attribue (**B**).

---

966 COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 33

967 Pour un exemple parmis d'autres, voir le « Bilan des relations entre l'État et la protection sociale (Jaunes - PLF 2014) ». Disponible en ligne.

968 Voir le « Bilan des relations entre l'État et la protection sociale (Jaunes - PLF 2014) »., p. 5.

969 Thierry BONNEAU, « Aléa moral et régulation financière », *Bulletin Joly Bourse et produits financiers*, vol. 12, 1 Décembre 2012, pp. 526-528; Messaoud SAOUDI, « Le risque souverain dans la zone euro », *op. cit.*

A. Une question politique : l'État garant de la dette publique

L'État est-il le garant de la dette publique ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Si la perspective juridique conduit à répondre par la négative, les perspectives politiques et économiques inviteraient quant à elles à l'inverse à observer qu'il ne fait aucun doute pour les acteurs et les institutions du système financier que l'État joue ce rôle dans la pratique. Mais si le principe se permet de rivaliser avec les règles de droit et s'impose même face à elles, c'est d'abord parce qu'il est justifié par des pratiques anciennes qui font office de coutumes (des normes politiques). En effet, selon ce que l'État représente à la fois historiquement, mais aussi culturellement, il est ou non accepté par la société qu'il intervienne pour résoudre les crises financières. En France, la société attend que l'État agisse[970]. À l'heure actuelle, la doctrine du « too big to fail » - l'État perçu comme trop important pour faire défaut – conduit donc logiquement à l'existence d'une garantie implicite (un « *soutien systémique* »[971]) envers les autres entités publiques. Toutefois, il faut distinguer deux formes d'actions, car le principe peut trouver diverses expressions. Au niveau international, dans l'hypothèse d'une défaillance d'un État étranger, l'État français peut intervenir comme garant pour les porteurs de titres français pour des raisons diplomatiques comme en témoigne l'exemple de l'affaire des emprunts russes. L'État joue ici un rôle politique d'apaisement, mais aussi d'acteur le plus commode pour négocier avec l'État défaillant. Le rôle de l'État est très différent au niveau national, car dans cette hypothèse-ci il intervient d'abord pour préserver l'équilibre du système financier et en creux, politique. Les emprunts dits « toxiques » sont l'un de ces exemples qui voient l'État reprendre la main sur la gestion financière locale et réorganiser le crédit[972].

L'intervention de l'État au niveau national n'a donc pas seulement un sens politique, elle a aussi un sens économique qui est d'éviter un quelconque effet de contagion. Pour les auteurs qui justifient l'existence de la règle, l'intervention de l'État est nécessaire car les différentes collectivités publiques sont l'objet d'un tout. Pour autant, la crise des dettes publiques de 2008 conduit l'État à repenser ses

---

[970] Voir infra. Notamment la création des agences de notation.

[971] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 67

[972] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 8

interventions et même à vouloir les limiter. Les dernières dispositions législatives portent justement sur une mise en garde pour les créanciers, celle que l'État n'est pas nécessairement le dernier garant des collectivités qui le composent.

Dans la littérature, la question de l'aléa moral est aussi présentée comme une *compensation*, c'est-à-dire un mécanisme rétablissant l'équilibre avec les prêteurs qui n'ont pas le moyen de saisir les recettes publiques affectées au service de son emprunt. La *« vraie garantie des emprunts publics est donc le crédit de l'État* ». Cette dernière produirait un « *effet psychologique* »[973] permettant aux créanciers de prêter malgré un régime qui pourrait paraître moins attractif (principalement marqué par le principe d'insaisissabilité).

En fin de compte, qu'il s'agisse de ses sens politiques, économiques ou juridiques, l'aléa moral conduit, ainsi qu'il l'est souligné dans le rapport Montgolfier de 2017 *« à nuancer la distinction faite entre les dettes des différents sous-secteurs d'administrations publiques »*[974]. Il s'inscrit comme un exemple soulignant que la ventilation juridico-comptable de la dette publique est une illusion qui sert un but limité.

B. Les réponses juridiques limitant la responsabilité de l'État

Juridiquement, l'État n'est pas par principe le dernier garant du système financier. Il n'est pas dans l'obligation légale de venir en aide à une collectivité en difficulté ou un établissement public[975]. Au contraire, les garanties sont même strictement encadrées et doivent faire l'objet d'une autorisation législative depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Lorsqu'elles sont appelées, elles donnent lieu à une information au Parlement. Depuis la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 le Gouvernement est même tenu d'informer trimestriellement les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de l'exécution budgétaire des garanties et contre-garanties

[973] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 253

[974] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 68

[975] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 379 et s.

accordées par l'État. *« Cette information est accompagnée, pour les appels en garantie dont le montant est supérieur à un million d'euros, des informations portant sur les bénéficiaires des garanties concernés et les montants appelés »*[976]. Mais ainsi que le souligne le rapport Montgolfier, le problème est que « *l'estimation du risque d'appel de la garantie est, en revanche, très délicate : pour certains dispositifs très répandus (par exemple en matière de soutien au commerce extérieur), le Gouvernement dispose de bases statistiques relativement fiables mais, pour des cas plus atypiques, le niveau de risque est presque impossible à estimer ex ante* »[977]. Aux difficultés techniques, il faut d'ailleurs ajouter que depuis la crise de 2008 l'État cherche à se défaire de son rôle d'« assureur en dernier recours ». Pour cela, il liste de manière précise les types d'engagements qui doivent être ou non portés par lui. Ces derniers sont retranscrits dans des annexes budgétaires et organisés à partir des référentiels comptables[978]. Sur ce point, l'exemple de l'Agence France Locale (AFL) est significatif car ici l'État a imposé le statut privé de la création afin d'affirmer que l'AFL ne jouit d'aucune garantie de sa part[979]. Cette position a d'ailleurs pour première conséquence de ne pas offrir à la construction juridique la sécurité étatique face au Marché et aux agences de notation[980].

[976] Article 121 et s. de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.
[977] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 61
[978] Voir le recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE).
[979] Pour des développements, voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 110 et 111.
[980] Voir infra.

Titre II – Les créanciers de la dette publique, symbole de la dimension organique du système

Les créanciers de la dette publique sont d'abord des figures, « *des icônes* » comme les désigne James M. Buchanan[981]. Ils représentent un symbole triplement politique, financier et juridique et leur situation ne correspond pas à celle dans laquelle, selon l'expression de Jean Carbonnier, « *le créancier est en face du débiteur* »[982]. Cependant, il est possible d'envisager leur position au regard de ses incidences car le paiement de la dette publique est toujours un moyen de distribuer ou de redistribuer les richesses de la Nation. Si cette question est perçue différemment selon les doctrines qui présentent tour à tour la dette publique comme un gain pour tous ou la spoliation des moins fortunés aux dépens des plus riches, il est aujourd'hui possible de traiter le problème scientifiquement au regard des données fournies par les statistiques nationales et ainsi de proposer un certain nombre de réponses à ces interrogations (**Chapitre 1**). Néanmoins, la perspective nationale (ou interne) ne dit pas tout, car le rapport de dette est aussi un rapport international (ou externe). Plus encore, le problème des relations entre les créanciers et les États débiteurs sont même historiquement autant ceux des rapports entre États que des États envers des particuliers. La dette publique peut d'ailleurs être à l'origine de conflits importants qui, au-delà de leurs formes, ont pour la plupart d'entre eux comme point commun une immixtion des créanciers dans les finances publiques des États endettés (**Chapitre 2**).

---

[981] James M. BUCHANAN, « The Icons of Public Debt », *The Journal of Finance*, vol. 21, n° 3, 1 Septembre 1966, pp. 544-546.

[982] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, 1974, 179 p., p. 172

Chapitre premier - Être créancier de la dette publique

Il est frappant de constater que les créanciers sont peu étudiés dans les travaux consacrés à la dette publique. Leur ombre est omniprésente, mais il semble qu'il ne soit pas possible de les connaître dans leur chair. Ils sont une figure masquée, deviennent un symbole, voire « *une icône* »[983] dont s'emparent la presse et l'opinion qui redouble d'efforts pour connaître et dénoncer ceux qui ruinent la Nation.

Les problèmes liés à l'identification ou à l'incarnation des créanciers sont révélateurs de la complexité du système de la dette publique qui oscille entre les réalités politiques, économiques et juridiques. L'anonymat des créanciers a un sens économique, des effets politiques et c'est un principe juridique au cœur du système (**Section 1**). Une analyse de la situation personnelle des détenteurs de titres de dette publique paraît donc très difficile. Il est toutefois possible de tracer « un profil » des créanciers en s'appuyant sur le contenu des normes juridiques et leurs implications au sens où elles sont un instrument de politique permettant de faire avancer la société vers certains objectifs. Dans un régime démocratique où une assemblée représentative vote la loi, la situation juridique des créanciers est révélatrice de la considération, de la place, des faveurs ou des rancoeurs de la société ou de l'opinion à leur égard. À côté, un autre angle d'observation concevable est celui de la composition du patrimoine des ménages. Les préférences de placement et leurs évolutions, leurs sens politiques, les problèmes posés par les différentes formes de valeurs mobilières sont autant d'indicateurs qui témoignent des problèmes auxquels sont confrontés les créanciers (**Section 2**). Toutefois, l'opposition entre les créanciers d'un côté et les débiteurs de l'autre n'épuise pas le problème des rapports personnels. Comme souligné, le système de la dette publique invite à s'écarter de l'idée classique d'un rapport direct entre les débiteurs et les créanciers car en la matière celui-ci est l'exception. Dans ce système, le créancier n'est pas « *en face du débiteur* »[984], il faut donc s'intéresser au rôle joué par les tiers, les différents « *agents du système* »[985]. Deux catégories peuvent être distinguées, d'abord les intermédiaires financiers qui se

---

[983] Expression de James M. BUCHANAN, « The Icons of Public Debt », *op. cit.*

[984] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 172

[985] Ronald Myles DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, p. 26

présentent au gré des circonstances comme des partenaires des créanciers, de l'État ou des deux à la fois et ensuite les spéculateurs qui se distinguent par la nature de leurs activités et dont les « fonds vautours » sont aujourd'hui l'exemple le plus important (**Section 3**).

Section 1 – Le problème de l'identification des créanciers

La situation juridique actuelle des créanciers est un héritage de la construction du concept de dette de la Nation tel qu'il est pensé à la fin du XVIII^{e} siècle. À cette époque, l'idée dominante est de rompre avec l'habitude d'un rapport de force pensé comme étant non seulement à la défaveur des créanciers, mais aussi de s'adapter aux transformations de l'économie et à un Marché en mutation. Le cadre bâti durant cette période est guidé par l'ambition de fournir aux créanciers une plus grande sécurité et de pacifier leurs relations avec l'État. Le régime construit à cette époque a encore des conséquences importantes aujourd'hui, il est notamment toujours guidé par le principe d'anonymat des créanciers, un principe polymorphe, à la fois politique, économique, mais qui est aussi l'un des rares principes juridiques au cœur du système de la dette publique (**§ 1**). Ce régime a pour conséquence de mettre les créanciers de l'État dans une position particulière et difficile à saisir pour les observateurs. Il est toutefois possible de chercher à dessiner le profil des créanciers tel qu'ils se présentent d'abord durant le XIX^{e} siècle, considéré comme « le siècle des rentiers » ou l'âge d'or des détenteurs de titre de dette publique, puis les XX^{e} et XXI^{e} siècles qui marquent la fin de cette époque et le début des incertitudes causées à la fois par les deux guerres mondiales, les crises économiques et sociales, mais aussi la mise en place de nouvelles politiques financières publiques (**§ 2**).

§ 1 - Le principe d'anonymat des créanciers

En droit, l'anonymat n'est pas la règle, il est même une exception et ne concerne que des situations très précises telles que l'accouchement sous X en Droit de la famille et le don de sang en Droit de la santé. En Finances, l'anonymat est toutefois plus

répandu et se retrouve par exemple autour des règles sur les actions au porteur. Dans le système de la dette publique, le principe d'anonymat des créanciers est central, il équilibre le système tout entier (**A**). Cette reconnaissance en droit peut d'ailleurs étonner car le système de la dette publique est peu enclin à se reposer sur la normativité juridique. Si ce principe y est affirmé, c'est dans les faits car il est au service du besoin essentiel d'assurer la plus grande liquidité des titres (**B**). Toutefois, cette règle connaît une exception politique notable, celle des souscriptions réalisées directement auprès des citoyens (**C**).

A. Sens et perspective d'un principe juridique majeur du système de la dette publique

Le principe d'anonymat des créanciers est envisagé aux articles L 228-2 du code de commerce (la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001)[986], par le décret n° 2002-803 du 3

[986] I. — En vue de l'identification des détenteurs des titres au porteur, les statuts peuvent prévoir que la société émettrice est en droit de demander à tout moment, contre rémunération à sa charge, (L. no 2003-706 du 1er août 2003, art. 125) «au dépositaire central» (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «qui assure la tenue du compte émission de ses titres», selon le cas, le nom ou la dénomination, la nationalité, l'année de naissance ou l'année de constitution et l'adresse (Ord. no 2014-863 du 31 juill. 2014, art. 18) «postale et, le cas échéant, électronique» des détenteurs de titres conférant immédiatement ou à terme le droit de vote dans ses propres assemblées d'actionnaires ainsi que la quantité de titres détenue par chacun d'eux et, le cas échéant, les restrictions dont les titres peuvent être frappés.
Les renseignements sont recueillis par (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «le dépositaire central» susmentionné auprès des établissements teneurs de comptes qui lui sont affiliés, lesquels les lui communiquent dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. Dans les cinq jours ouvrables qui en suivent la réception, ces renseignements sont portés par (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «le dépositaire central» à la connaissance de la société.
Lorsque le délai fixé par décret n'est pas respecté, ou lorsque les renseignements fournis par l'établissement teneur de comptes (Ord. no 2014-863 du 31 juill. 2014, art. 18) «, à l'exception de la communication de l'adresse électronique,» sont incomplets ou erronés, (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «le dépositaire central» peut demander l'exécution de l'obligation de communication, sous astreinte, au président du tribunal de grande instance statuant en référé. — V. art. R. 228-3 et R. 228-4.
(Ord. no 2014-863 du 31 juill. 2014, art. 18) «Sauf clause contraire du contrat d'émission et nonobstant le silence des statuts, toute personne morale émettrice d'obligations, autre que les personnes morales de droit public, a la faculté de demander l'identification des porteurs de ces titres dans les conditions et suivant les modalités prévues aux alinéas précédents.»
II. — La société émettrice, après avoir suivi la procédure prévue au I et au vu de la liste transmise par (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «le dépositaire central» susmentionné, a la faculté de demander, soit par l'entremise de (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «ce dépositaire central», soit directement, dans les mêmes conditions et sous peine des sanctions prévues à l'article L. 228-3-2, aux personnes figurant sur cette liste et dont la société estime qu'elles pourraient être inscrites pour compte de tiers les informations concernant les propriétaires des titres prévues au I.

mai 2002 portant application de la troisième partie de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ainsi que l'article L. 212-4 du Code monétaire et financier. Ces dispositions ne concernent pas spécialement les titres de la dette publique, elles sont communes aux valeurs mobilières[987]. Il faut d'ailleurs relever qu'un nouveau dispositif d'identification des porteurs de titres est entré vigueur en 2014 pour les actions, mais que le Gouvernement n'a pas souhaité l'étendre aux titres de dette publique[988].

Si cet état du droit ne pose pas de difficulté de compréhension dans sa dimension politique, sa formulation juridique est elle si sophistiquée qu'elle en fait une règle peu connue. En témoigne, la question de la députée Laure de La Raudière :[989] « *Qui sont les créanciers de la France ?* » à laquelle le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État répond que « *l'agence France Trésor (AFT) ne peut pas identifier précisément les détenteurs des obligations assimilables du Trésor (OAT), des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), des bons du Trésor à taux fixe (BTF) et ne peut qu'estimer la détention de la dette de l'État par les non-résidents* » [990]. Cette

---

Ces personnes sont tenues, lorsqu'elles ont la qualité d'intermédiaire, de révéler l'identité des propriétaires de ces titres. L'information est fournie directement à (Ord. no 2009-15 du 8 janv. 2009, art. 7) «l'intermédiaire mentionné à l'article L. 211-3 du code monétaire et financier qui tient le compte-titres», à charge pour ce dernier de la communiquer, selon le cas, à la société émettrice ou (Ord. no 2004-604 du 24 juin 2004, art. 25) «au dépositaire central» susmentionné.

III. — Les renseignements obtenus par la société ne peuvent être cédés par celle-ci, même à titre gratuit. Toute violation de cette disposition est punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.

Les dispositions de l'art. 18 de l'Ord. no 2014-863 du 31 juill. 2014 sont applicables aux obligations émises à compter de la date d'entrée en vigueur de celui-ci (Ord. préc., art. 38-V).

[987] Art. L. 212-4 du Code Monétaire et Financier « L'obligation imposée à certaines actions de revêtir la forme nominative est réputée satisfaite lorsque sont réalisées les conditions définies à l'article L. 228-2 du code de commerce ».

[988] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.108

[989] Député de la 3ème circonscription d'Eure-et-Loir.

[990] Question N° : 80274 de Mme Laure de La Raudière « Qui sont les créanciers de la France ? » et la réponse du Ministère du Budget, comptes publics et réforme de l'État : « Les textes actuellement en vigueur (notamment art. L. 228-2 du code de commerce, décret d'application n° 2002-803 du 3 mai 2002 publié au Journal officiel du 5 mai 2002, art. L. 212-4 du code monétaire et financier relatif à la nominativité obligatoire) n'autorisent les conservateurs d'instruments financiers (Euroclear France pour les titres d'État français) à communiquer aux émetteurs la liste de leurs détenteurs finaux qu'aux seuls émetteurs d'actions, de bons de souscription d'actions ou d'instruments de taux donnant immédiatement ou à terme accès au capital. Par conséquent, l'agence France Trésor (AFT) ne peut pas identifier précisément les détenteurs des obligations assimilables du Trésor (OAT), des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) et des bons du trésor à taux fixe (BTF). Néanmoins, la structure de la détention de la dette française peut être estimée grâce à deux sources d'information : les statistiques de la balance des paiements fournies par la Banque de France qui portent sur la détention de la dette de l'État par les non-résidents. Ces statistiques ne donnent toutefois pas d'indication quant au détail de la répartition géographique à l'intérieur de la catégorie « non-résidents » ; l'étude annuelle publiée par le Fonds

réponse présente la ligne d'étude classique et se borne à opposer les créanciers nationaux et internationaux ou encore les devises d'emprunts[991]. La question de savoir qui sont les créanciers est toujours au cœur des préoccupations comme en témoigne sa place dans le « *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique »*[992]. Les rapporteurs affirment qu'il s'agit « *d'une question de souveraineté et de principe démocratique : la charge de la dette est payée par les impôts, il est légitime que les Français et leurs représentants sachent à qui sont versés chaque année plus de 40 milliards d'euros* ». Dans le même sens, ils soulignent qu'une « *meilleure connaissance des créanciers permettrait en outre de mieux appréhender les risques de mouvements de capitaux et les risques liés à une grande concentration de titres de dette entre les mains d'un investisseur* ». Gaël Giraud avance lui que « *nous devons connaître l'identité des détenteurs de notre dette pour nous assurer qu'ils ne joueront pas contre nous le jour où le spread français remontera, ce qui se produira quand les taux d'intérêt mondiaux cesseront d'être négatifs* ». Enfin, le rapport soulève « *un enjeu éthique : doit-on considérer que l'argent prêté à l'État n'a pas d'odeur ?* »[993]. Dans son « *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France* » de 2017, Albéric de Montgolfier regrette lui aussi l'« *information parcellaire* » et que « *les données sur les détenteurs de la dette publique sont relativement imprécises* »[994].

En droit comme ailleurs, un manque de clarté, des contours délibérément mal déterminés, estompés ou voilés sont généralement révélateurs d'ambitions cachées. Il

---

monétaire international (FMI) (coordinated portfolio investment survey) qui fournit davantage de détails sur la répartition de détention par pays mais qui porte sur un périmètre qui est plus large que celui des seules dettes gouvernementales (dette publique et dettes bancaires). La direction de la balance des paiements de la Banque de France fournit les données concernant la détention de la dette française par les non-résidents. Ainsi, selon l'enquête réalisée chaque trimestre sur « les placements en valeurs mobilières des agents économiques » 70,6 % de la dette négociable était détenue par les non-résidents, au mois de juin 2010 (84,1 % des BTF, 89,8 % des BTAN et 61,7 % OAT). (…).

[991] Voir infra.

[992] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.94 et s. Voir par exemple la remarque de « Charles de Courson. Je reviens sur ce sempiternel problème : qui détient la dette française ? », p. 147 ou de « M. Alain Chrétien. La principale information que je retiens de ce rapport, c'est que près des deux tiers de la dette de notre pays appartiennent à des non-résidents, États ou entités, que l'on ne connaît pas. En termes de souveraineté financière et de souveraineté nationale, cela ne peut pas laisser indifférent ! (…) Je m'interroge : cette ignorance est-elle voulue ou non ? Charles de Courson indique qu'on ne veut pas savoir, ce qui est pire encore que de ne pas savoir. », p. 148

[993] *Ibid.*, p.102

[994] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 123 et 124

peut en effet sembler troublant de ne pas être capable de connaître les noms des créanciers de la dette publique. Mais pour comprendre le sens de ce principe, il faut en étudier les origines. Sous l'Ancien Régime, dans de nombreuses hypothèses le porteur du titre est connu du payeur. Il est donc possible de pratiquer des répudiations arbitraires, mais surtout ciblées sur certaines classes sociales ou certaines catégories d'emprunteurs (par exemple les répudiations ciblées contre les marchands juifs[995]). Si le traumatisme est puissant, c'est que la pratique des visas du roi tendant à « *faire le tri* » a marqué les esprits[996]. S'ils ne renonçaient pas à leurs prétentions, les créanciers pouvaient être menacés d'emprisonnement ou de confiscation, les porteurs de titres de la dette publique étaient à la merci du Roi. Les hommes de la période révolutionnaire cherchèrent à lutter contre toutes ces pratiques et quand ils créèrent le Grand Livre de la dette publique, ils défendirent l'idée de fondre en une seule masse tous les titres et d'effacer le nom de tous les créanciers. Le sens du projet de Cambon était bien politique, il s'agissait de mettre en garde les révolutionnaires contre toute spoliation des créanciers de l'Ancien Régime qui pourraient alors être tentés de renverser la nouvelle République. Le principe juridique d'un paiement sans participation directe des parties était ainsi établi. C'est de cette époque que datent le principe juridique d'anonymat des créanciers et la règle politique qui est que ce qui importe est le titre, pas le nom du porteur.

Tel qu'il est envisagé, l'anonymat des créanciers est un « *anonymat radical* », c'est-à-dire qu'il n'est pas un simple oubli, mais le choix d'une indétermination[997]. Il écarte de façon profonde la figure du témoin qui ferait face au débiteur. Du point de vue théorique la règle convient d'abord à la logique du système de la dette publique en France. Par construction, l'anonymat n'est pas situé dans le temps, il n'existe aucune personnification des créanciers. Le principe peut alors être compris comme une réponse à la situation des débiteurs publics, l'idée d'une nation-débitrice et d'une dette intemporelle. Dans le même sens, l'anonyme ne décède pas, le créancier est alors comme le débiteur une figure intemporelle. La conséquence politique du

[995] Reinhold MUELLER, « Les prêteurs juifs de Venise au Moyen Âge », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 30, n° 6, 1975, pp. 1277-1302; A VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, *op. cit.*

[996] Michel LUTFALLA, « La « préhistoire » de la dette publique de François 1er à Waterloo », *op. cit.*

[997] François-David SEBBAH, « Le Soi : épreuve et témoignage », *Rue Descartes*, n° 43, 2004, pp. 120-123.

principe est que la représentation des créanciers relève alors de l'imagination. Cette remarque semble pouvoir se voir objecter les représentations très négatives suscitées dans la littérature ou les arts contre les détenteurs de titres de dette publique sauf que dans les faits ces tentatives de personnification sont souvent peu précises et les créanciers restent la plupart du temps des symboles anonymes. La situation des titulaires de rentes peut amener à des réserves car certains grands rentiers sont bien connus du public, mais il faut là aussi relever une certaine duplicité (ou un manque d'information), car bien souvent, les grands critiques du système financier en sont les premiers bénéficiaires[998]. Les cas de grands créanciers connus sont l'exception. Le créancier anonyme est un « *voisin fantôme* »[999], un invisible. Le principe d'anonymat des créanciers fait l'impasse sur la signification collective de leur situation.

Enfin, et de manière très paradoxale, la règle de l'anonymat des créanciers n'est ni contestée ni soutenue, sa grande complexité en fait une règle ignorée. Dans les faits, son sens politique est effacé aux dépens d'une autre réalité, la réalité économique, contrairement à une idée répandue, la littérature économique de la période classique n'a pas de parti-pris pour les créanciers, au contraire, leur situation privilégiée est souvent dénoncée. Par contre, le principe d'anonymat des créanciers trouve lui un écho très favorable car il permet de soutenir ce qui est nommé « la liquidité des titres ». Cette ambition est toujours considérée comme le principal obstacle faisant qu'il est impossible de connaître le nom des créanciers[1000].

B. Un principe au service de la liquidité des titres

Prise dans son acception générale, qu'un titre de dette publique soit liquide signifie qu'il est possible d'en acquérir ou d'en céder facilement et rapidement sur le Marché. La liquidité d'un titre se mesure par sa propension à être disponible pour une transaction. Le prix du titre peut soit être fixé par l'offre et la demande, c'est-à-dire le prix du Marché dans un modèle d'économie libérale, soit par l'État dans le cas de prix

---

998 Michel WINOCK, *Le Siècle des intellectuels*, *op. cit.*

999 DRULHE, cité par Vincent BANOS, Jacqueline CANDAU et Anne-Cécile BAUD, « Anonymat en localité. Enquête sur les relations de voisinage en milieu rural », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 127, 2009, pp. 247-267.

1000 Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.104

règlementés. Au cœur de l'idée se trouve la possibilité de « *réaliser à tout moment (dimension « immédiateté ») des transactions portant sur un nombre important de titres sans préjudice au niveau du prix d'échange (dimension « profondeur ») » sachant que « toute déviation de prix occasionnée par un choc de volume non informatif doit être rapidement corrigée (dimension « résilience ») »*[1001]. Ce qui anime le principe de liquidité des titres est la transmission entre acheteur et vendeur. Plus celle-ci est simple, plus le titre est considéré comme liquide. Si à l'inverse elle est difficile, le titre est considéré comme étant « illiquide ». Le terme « illiquide » est surtout utilisé en finances privées, car il fait d'abord référence à la situation des entreprises suscitant des doutes de la part des investisseurs. Certains marchés sont considérés comme risqués, par exemple les actions cotées sur le Marché Alternext qui sont destinées à accueillir les PME. Pour les obligations d'État, les situations qui peuvent être qualifiées d'illiquidité correspondent à des périodes de difficultés financières où la confiance des prêteurs est mise à mal. Les hypothèses sont nombreuses, il peut s'agir de mauvaises pratiques de gestion des finances publiques par les gouvernants, d'une émission de monnaie trop importante, de risque de répudiation, de crises sociales ou fiscales, etc.

Pour les États, la liquidité est essentielle, car elle permet d'emprunter au meilleur prix. Pour la défendre, les États prennent des mesures afin que les titres de dette publique soient acceptés dans les échanges dans un maximum de circonstances. Quand un État propose des titres qui ont une liquidité forte sur le Marché des obligations, ils ont davantage de valeur. Les actifs liquides font supporter à leurs détenteurs des risques moindres et donc ils se négocient à des niveaux de prix moins élevés que s'ils sont illiquides.

L'expression « accès au marché » signifie pour l'État cette capacité à pouvoir être un acteur sur les marchés financiers. Elle est évaluée au travers de nombreux indicateurs et par de nombreuses institutions publiques et privées. Il faut toutefois distinguer deux situations. Les titres de dettes sont d'abord émis sur ce qui est nommé le « Marché primaire ». Le titre a une valeur déterminée par les règles d'émission. Si les acteurs du marché considèrent que le titre de dette publique est remboursé selon les termes du contrat il a une valeur plus élevée que s'il soulève des interrogations.

[1001] Fabrice RIVA, « Production de liquidité par les marchés boursiers, valorisation des actifs et coût de financement », *Revue d'économie financière*, n° 106, 6 Mars 2014, pp. 37-48.

L'acquéreur peut ensuite soit conserver son titre jusqu'à son terme, soit le vendre sur un autre marché, le « Marché secondaire ». Cette vente suit la même logique et peut rencontrer des attitudes d'investisseurs très différentes. Le rapport entre l'offre et la demande n'est pas parfait et dans la pratique il faut aussi considérer la présence d'intermédiaires ou de spéculateurs qui influe parfois très fortement sur les prix[1002]. Du reste, dans le système économique actuel, le Marché financier est considéré comme le révélateur de la qualité des titres.

En définitive, « *ce flou sur la détention de la dette n'est pas une spécificité française* » [1003] et il ne semble pas qu'il existe une volonté politique forte pour modifier le système. Il ressort des auditions du « *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique* » une « *volonté de protéger l'anonymat des investisseurs de crainte de les voir fuir le marché de la dette française, ce qui explique que l'obstacle juridique n'ait pas été levé* » [1004].

C. L'exception des souscriptions publiques, un acte politique

Dans leur sens strict, les souscriptions publiques sont des appels publics à l'épargne, elles ne signifient rien de plus et n'impliquent pas que les détenteurs de titres soient liés de manière définitive à leurs créances ou qu'ils ne peuvent s'en séparer que dans des conditions difficiles. Dans leur principe, elles ne sont pas une exception aux autres formes de souscriptions, il s'agit simplement d'un marché différent et souvent complémentaire (**1**). Toutefois, si elles méritent d'être mises en avant, c'est parce qu'elles obéissent à une logique politique très différente : elles reposent sur un appel au support de la Nation et sont souvent attachées à des besoins exceptionnels et des périodes de nécessité (principalement les guerres, mais aussi la période de reconstruction à partir de 1945). Ainsi, si elles répondent à des besoins importants en terme financier, c'est surtout leur sens politique qui doit être relevé. Ces souscriptions sont un appel au sentiment national, à l'attachement envers le territoire

---

[1002] *Ibid.*
[1003] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.104
[1004] *Ibid.*, p.104

et à la volonté de construire ensemble, comme en témoigne l'importante propagande d'État qui organise le système (**2**).

1. La Nation, un Marché alternatif

Lors de la construction du Marché boursier moderne au début du XIX^e^ siècle, les premiers souscripteurs des titres de dette publique sont les classes les plus fortunées car elles sont les mieux informées. Les petits épargnants sont trop peu habitués aux opérations financières pour répondre massivement aux emprunts publics et ils se reposent plutôt sur les prêts directs[1005]. Toutefois, le gonflement des besoins de l'État durant le XIX^e^ siècle lui impose de recourir à de nouvelles méthodes de drainage des capitaux privés[1006]. L'État ne peut pas s'attacher l'épargne des classes populaires par l'émission de titres sur un marché. Pour le faire, il doit rompre avec ses habitudes et émettre un emprunt directement auprès du public. C'est ce qu'il fait en 1854[1007]. Ce projet est à l'époque porté par le ministre des Finances Jean-Martial Bineau[1008], lui-même poussé par Jules Mirès[1009]. Il est accueilli « *avec beaucoup de faveurs par la foule des épargnants* »[1010]. L'emprunt est couvert en 11 jours par 99 324 souscripteurs et offre à l'État 468 millions[1011], c'est à la fois une réussite financière et politique. L'Empire exploite ce succès avec le slogan « *suffrage universel des capitaux* »[1012]. En 1868, une nouvelle souscription publique attire 672 093 prêteurs[1013].

[1005] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 28

[1006] *Ibid.*, p. 163

[1007] Bertrand GILLE, *Histoire de la maison Rothschild*, Librairie Droz, 1967, 626 p., p. 129

[1008] « Jean-Martial Bineau, polytechnicien et ingénieur des Mines, est – avec Fould et Magne – l'un des principaux titulaires du portefeuille des Finances sous le Second Empire. En poste à partir du 22 janvier 1852, il mène à bien la conversion de la rente, modifie les règles de vote du budget (1852), fait voter la loi de pension civile des fonctionnaires (1853) et adopte le principe de la souscription publique des emprunts publics, rendus nécessaires pas la Guerre de Crimée (1854). Épuisé et malade, il doit quitter la rue de Rivoli en novembre 1854 », voir Matthieu De OLIVEIRA, « L'intérieur d'un ministre des finances sous le Second Empire », *Napoleonica. La Revue*, n^o^ 6, 30 Avril 2010, pp. 171-192.

[1009] MIRÈS est un personnage très important de la vie politique du Second Empire. Il est notamment accusé d'être un financier véreux et spéculateur. Il sera rattrapé pour des affaires financières dans les années 1860. Voir Me CRÉMIEUX, *Défense de Jules Mirès*, M. Lévy fr., 1861, 284 p.

[1010] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 163

[1011] *Ibid.*, p. 163

[1012] *Ibid.*, p. 163

[1013] *Ibid.*, p. 164

Au milieu du XIX^e siècle, les titres publics pénètrent donc dans les patrimoines plus modestes via les souscriptions publiques. En plus d'être sociale, la diffusion des titres de dette publique est aussi géographique et quitte l'enclos parisien car sept souscripteurs sur neuf sont provinciaux[1014].

De 1857 à 1967, le placement des titres d'emprunts publics est largement réalisé grâce au système de la souscription publique[1015]. L'État utilise des correspondants qui sont la Banque de France, la Caisse des Dépôts et Consignations et les grandes banques commerciales de l'époque (dont la Banque Rothschild). Ces établissements servent de guichets ouverts pour les souscripteurs, c'est-à-dire qu'ils revendent un contingent d'obligations et s'ils n'arrivent pas à placer tous les titres, ils peuvent alors les restituer à l'État au terme d'un certain délai[1016]. Ces interventions sont rémunérées par des commissions de placement par ailleurs plus élevées pour les souscriptions recueillies auprès du public que pour celles des investisseurs institutionnels[1017].

Ce système est politiquement salué, mais il est considéré comme coûteux pour l'État qui décide progressivement d'exclure les particuliers et cherche à se financer autrement. À la suite des recommandations de la Commission Léca, les pouvoirs publics instaurent en 1968 la procédure de prise ferme (déjà utilisée depuis 1857) qui impose la vente de la totalité des titres de l'emprunt à un syndicat de banques dirigé par un chef de file. Cette technique est censée être moins coûteuse pour les finances publiques[1018]. Par contre, elle a pour conséquence de voir les ménages quitter le marché obligataire alors qu'ils effectuent jusque là environ 80 % des souscriptions[1019].

La mondialisation du Marché financier et sa grande technicité, le développement de moyens d'information très développés ainsi que l'incapacité des ménages à être aussi réactifs que les professionnels font que dès la seconde moitié des années 1980 les particuliers ne sont plus capables de répondre aux appels à souscription des titres

---

1014 *Ibid.*, p. 163

1015 Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor : l'Etat doit-il discriminer ? », *Revue française d'économie*, vol. 10, n° 3, 1995, pp. 45-79.

1016 *Ibid.*

1017 « Cette méthode était génératrice d'effets pervers dans la mesure où les titres non placés par les correspondants n'étaient pas restitués mais déclarés placés auprès du public, ce qui permettait d'obtenir une commission plus forte », voir *Ibid.*

1018 *Ibid.*

1019 Thierry CHAUVEAU, « La demande d'obligations émanant des ménages (1953-1972) », *Revue économique*, vol. 26, n° 5, 1975, pp. 806-833.

de dette publique. À cette époque, le Marché de la dette publique entame sa marche vers la professionnalisation. L'État s'adapte à cette nouvelle économie et à partir de juin 1985 il utilise la technique de l'adjudication, un dispositif de vente aux enchères pour l'émission et la souscription de titres. Il rompt donc avec l'usage dit de « la prise ferme » qui régit jusque là le système[1020]. Entre les années 1980 et 2010, les particuliers sont même exclus des adjudications.

La professionnalisation de la gestion de la dette et la conquête des marchés internationaux restructurent profondément la nature du public demandeur de titres de la dette publique[1021]. Les particuliers ne peuvent acheter des titres que sur le Marché secondaire, en Bourse ou auprès d'un établissement de crédit spécialisé en valeurs du Trésor. Toutefois, les souscriptions auprès du public semblent aujourd'hui à nouveau intéresser les décideurs publics et en partenariat avec Euronext et les banques spécialisés en valeurs du Trésor l'Agence France Trésor a remis en place un Marché secondaire permettant aux particuliers d'acheter et de vendre des OAT « *aussi facilement que les professionnels* »[1022].

Dans le même sens, les collectivités territoriales procèdent elles aussi à des demandes de souscriptions directement auprès du public[1023]. Cette possibilité existait déjà sous l'Ancien Régime et elle se retrouve de manière répandue à l'étranger. Elle est aujourd'hui soutenue en France comme en témoignent les appels à l'épargne publique locale ou « emprunt populaire ». Ainsi la région Pays de la Loire a par exemple lancé un premier emprunt auprès de ses habitants en 2009 et a pu lever 73 M€ à un taux de 4% sur 6 ans. En 2011, le Limousin a fait appel à l'épargne populaire pour 30 M€ à 4,1% et l'Auvergne pour 21 M€ à 4%[1024].

[1020] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *Sociétés contemporaines*, vol. 92, n° 4, 25 Février 2014, pp. 59‑88.

[1021] *Ibid.*

[1022] Gérer son patrimoine financier avec les OAT (Obligations Assimilables au Trésor), Site internet de l'AFT, Disponible en ligne. Consulté le 10 août 2016.

[1023] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 109.

[1024] Rapport au Parlement, *Les conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales*, Paris, 2012., p. 12

2. La propagande en faveur des souscriptions nationales

La propagande en faveur des titres de dette publique peut prendre des formes très diverses[1025]. Elle peut être conduite directement par l'État via des ministères de l'Information qui existent de manière officieuse depuis les débuts de la III^e^ République et apparaissent dans les textes en mars 1938 dans le second cabinet Léon Blum sous le nom de « ministère de la Propagande ». Par la suite, ce ministère est conservé au sein des gouvernements du régime de Vichy et à cette époque la propagande est assurée par le « service de propagande du ministère des Finances », un groupement des anciens services de propagande porté par les contrôleurs fiscaux[1026]. Le ministère continue d'exister sous la Quatrième République sous le nom de ministère de l'Information. Il est ensuite transformé sous la V^e^ République puis définitivement supprimé en mai 1974.

La propagande est réalisée à l'aide d'affiches, de photographies ou d'illustrations. Philippe Vatin observe que six types de documents sont diffusés « d*e façon intensive* » : les affiches et textes officiels, les tracts, les images d'Épinal, les certificats de civisme, les affiches d'intérieur aux guichets de souscription et les affiches murales illustrées[1027]. Les tracts ont un rôle majeur, car les paysans « *d'ordinaire très réservés sont flattés d'en recevoir par la poste* ». Les images d'Épinal permettent elles de toucher les parents par l'intermédiaire des enfants et « *dans ce cas, les écoles libres dont les enfants appartiennent à des milieux plus riches devront être pourvues en abondance* »[1028]. Des curés sont invités par des évêques à inciter ceux qui sont en mesure de souscrire, tout comme les maîtres et les négociants sont poussés par les Chambres de Commerce[1029]. Les agents du ministère des Finances adressent eux des courriers au public pour vanter les mérites des bons du

---

[1025] Pour des recherches sur le sujet, voir Irène DI JORIO, Kim OOSTERLINCK et Véronique POUILLARD, « Advertising, Propaganda and War Finance France and the US during WWI », *Recherches en cours*, p. http://www.ebha.org/ebha2008/papers/diJorio-Oosterlink-Pouillard_ebha_2008.pdf.

[1026] Dominique ROSSIGNOL, *Histoire de la propagande en France de 1940 à 1944*, Presses Universitaires de France, 1991, 473 p.

[1027] Philippe VATIN, « Publicité et politique: La propagande pour l'emprunt en France de 1915 a 1920 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1954-)*, vol. 27, n° 2, 1980, pp. 208‑236.

[1028] *Ibid.*

[1029] *Ibid.*

Trésor et les incitent à « *collaborer au redressement financier de la France* »[1030]. Avec l'apparition de l'audiovisuel comme moyen de propagande en 1917, « *la section photographique et cinématographique de l'armée fait des films d'illustration pour les conférences ; la « Maison de la Presse » élabore un film chanté, « confectionné en vue d'inciter les populations rurales à souscrire »* »[1031]. Le cœur de la démarche est de souligner que « *prêter à l'État n'est plus seulement un acte économique, c'est un geste patriotique qui doit permettre de resserrer les liens entre les citoyens et la puissance publique, consolidant ainsi l'effort de guerre* »[1032]. Selon un tract officiel de 1925: « *Il n'y a pas de crédit supérieur à celui de la Nation, car il est appuyé sur la fortune de la France. La solidarité des intérêts du pays et des particuliers est si complète qu'en faisant confiance au crédit de l'État, chaque Français renforce son propre crédit [...]. Souscrivez ! Pour que la France ne perde pas la Guerre après l'avoir gagnée ; pour que vous-même et vos enfants puissiez enfin jouir des avantages de la stabilité financière pour que la France ravagée, mais vaillante, puisse montrer au Monde ce que peut du Pays qui veut faire honneur à ses engagements* »[1033].

Au départ, la propagande n'est pas pensée comme devant être « *universelle* »[1034] et, malgré les conseils des inspecteurs généraux, elle est loin d'atteindre toutes les couches sociales de la population ou tous les territoires (certains comme le Nord et l'Est sont détruits par la guerre). Dans leur ensemble, les campagnes de propagande visent les classes populaires, c'est-à-dire le monde ouvrier et celui de l'agriculture, comme en témoigne l'affiche reproduite ci-dessous[1035].

[1030] AN, F7 14682, dossier 1139, lettre adressée au public par les receveurs généraux des Finances, août 1936. cité par Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*
[1031] Philippe VATIN, « Publicité et politique », *op. cit.*
[1032] Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*
[1033] AN, BB18 6725, dossier 86BL470/63, janv. 1925, cité par *Ibid.*
[1034] Philippe VATIN, « Publicité et politique », *op. cit.*
[1035] *Ibid.*

Source : Bibliothèque nationale de France, département Estampes et photographie, ENT QB-1 (1941)-GRAND ROUL

Dans son « *investigation sociologique* », Jean Carbonnier observe que « *les mécanismes de propagande (...) pendant les deux grandes guerres » sont marqués par un « appel à l'affectivité des citoyens* »[1036]. Il faut aussi relever à ses côtés qu'une « *fois le moment de l'euphorie passé les rentiers de l'État constituent une catégorie qui a sa physionomie sociale. Au XVII^e siècle, on les voit protester parce que l'État a omis de leur payer un trimestre de rente. À notre époque, les rentiers de l'État paraissent moins organisés et moins combatifs* »[1037].

La propagande connaît aussi ses opposants et parmi eux Philippe Vatin relate le témoignage des soldats du front qui « *écrivent à leur famille en prenant le refus des souscriptions pour ainsi abréger la durée de la guerre. On retrouve ce thème unique*

[1036] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 174
[1037] *Ibid.*, p. 174

et ce type d'auteurs dans le Doubs le 24 septembre. En Seine-Inférieure et particulièrement au Havre, le problème paraît sérieux puisqu'à trois reprises préfet et inspecteur des Finances le signalent, les 3, 8 et 10 octobre, ils insistent sur le caractère très actif de ces menaces. Même chose dans la Seine le 5 octobre, dans la Drome, l'Orne, le Loir-et-Cher le 9 octobre, en Vendée le 17 octobre où un permissionnaire a même été arrêté par la gendarmerie. Tout l'est de la France paraît également touché »[1038].

À cela, il faut ajouter la crainte grandissante parmi les plus fortunés causée par la création de l'impôt sur le revenu.

Dans le même sens d'une très forte politisation des questions d'emprunts publics, et au regard de la loi de 1924 punissant l'atteinte au crédit de l'État, certains acteurs de la société appellent à ne pas souscrire à l'emprunt. Parmi eux, les membres de la Défense paysanne, une organisation agrarienne et antirépublicaine dénonce *« cet être débile, irrésolu et versatile qui est l'État français ».* Toutefois, *« la simple opposition, à Paris en 1934, d'une affiche réclamant « l'interdiction à l'État d'emprunter » et présentant ceux qui souscriraient comme des « imbéciles » et des « criminels » vaut par exemple à son auteur une condamnation à 500 francs d'amende et trois mois d'emprisonnement avec sursis* »[1039].

§ 2 – Les différents profils des créanciers de la dette publique

À la fin du XVIII[e] siècle, les gouvernants veulent rompre avec l'habitude d'un rapport de force pensé comme étant inégal et qui conduit à poser un problème de sécurité financière pour les gestionnaires de la dette publique. Mais politiquement, la difficulté est que le nouveau régime place les créanciers dans une position si favorable que la période est rétrospectivement qualifiée de « siècle des rentiers » (**A**). La Première Guerre mondiale marque la fin de cette période et le début d'une époque marquée par de nombreuses incertitudes (**B**).

[1038] Note de l'inspection des Finances de l'Allier, 24 septembre 1916 ; Rapport de l'inspection générale des Finances au ministre du 10 octobre 1916 ; lettre du préfet au ministre de l'Intérieur communiqué au ministre des Finances, 17 octobre 1916., voir Philippe VATIN, « Publicité et politique », *op. cit.*

[1039] AN, BB18 6860, dossier 104BL86, oct. 1933 ; AN, BB18 6860, dossier 104BL95, condamnation par la cour d'appel de Paris, 18 janv. 1935. Sur les oppositions, catholiques, à l'emprunt Clémentel de novembre 1924, voir J.-N. JEANNENEY, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir*, cité par Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*

A. Le XIX^e siècle, l'ère des rentiers

En France, la révolution financière débute par une révolution fiscale en 1789[1040] et s'achève sous la Restauration avec la création des différents principes budgétaires qui réforment la gestion des finances de l'État. À partir de cette époque, le système financier public se stabilise durablement. Politiquement, le baron Louis (1755-1837) affirme que « *tous les habitants du royaume sont les créanciers de l'État* » [1041] et il est considéré que le remboursement des emprunts est économiquement neutre, il n'est qu'une forme de distribution ou de redistribution de richesses de la Nation au sein d'un État[1042]. Le Marquis d'Audiffret (1787-1878) écrit lui qu'il s'agit d'une « *nouvelle ère* » pour le crédit public[1043].

La Restauration est le début de « l'âge d'or » des créanciers qui voient la noblesse recevoir le « milliard des émigrés » (une indemnité pour les « victimes » des spoliations de la Révolution et versée sous forme d'une rentre annuelle de 30 millions, soit en capital 900 millions) et la grande bourgeoisie bénéficier d'une faible fiscalité sur le capital[1044], du respect du secret des affaires ainsi que de la limitation des régulations financières[1045]. À cette époque, la dette publique irrigue la vie politique et le moindre écart de gestion est dénoncé dans la presse car il trahit l'ensemble de la Nation. L'idée d'établir un régime sécurisant pour les créanciers hante les discours et se trouve au cœur des politiques publiques. Pour autant, la situation n'est pas si claire qu'il y paraît car au moment de la Restauration la dette

---

[1040] La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose le principe du consentement à l'impôt (article 14), d'égalité devant l'impôt (article 13) et de nécessité de l'impôt (articles 13 et 14).

[1041] François BONNEVILLE, « Le baron Louis (1755-1837) : portait d'un financier au service de l'Etat », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 128, 2014, pp. 279-285; François BONNEVILLE, « Le baron Louis : créancier de l'Etat et ministre des Finances Réflexion autour de son unique ouvrage, l'« Opinion d'un créancier de l'État » », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 130, 2015, pp. 315-325.

[1042] Sur cette question voir infra. Il s'agit là d'une idée ancienne attachée à Jean-François Melon qui affirme dans son Essai politique sur le commerce que « les dettes d'un État sont des dettes de la main droite à la main gauche » Jean François MELON, *Essai politique sur le commerce*, 1736, 416 p., p. 296. Voir infra.

[1043] Gaston d'AUDIFFRET, *Système financier de la France. Tome premier*, Paris, P. Dupont, 1863., p. 234

[1044] À cette époque, la fortune mobilière est « principalement détenue sous forme de créances sur les particuliers et de rentes sur l'État » voir Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 27

[1045] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *Romantisme*, n°151, n° 1, 1 Avril 2011, pp. 23-38.

publique existe surtout sous forme de rente et que le terme « rentier » peut générer des confusions. De nombreux grands propriétaires possèdent des créances sur les particuliers tout autant sinon plus qu'ils ne possèdent de rentes sur l'État (elles ne représentent que 16,3 % de la composition des patrimoines en 1820[1046]). Les créances sur les particuliers peuvent d'ailleurs offrir des taux plus intéressants. La première précaution qui doit être prise est que le terme rentier doit être compris comme un revenu périodique tiré d'un bien ou d'un capital et qu'il n'implique pas en soi la dette publique.

Ainsi que le relève Charles-Albert Michalet, « *la structure des patrimoines privés, à un moment donné, reflète un certain état des préférences de placement* »[1047]. En effet, « *c'est l'échelle de ces préférences de placement qui détermine le choix par les épargnants des actifs qui composent leur fortune* »[1048]. Justement, les choix des épargnants sont marqués par leurs profils et leur appartenance à un groupe social déterminé. Les petits épargnants sont la plupart du temps trop peu habitués aux opérations financières pour répondre massivement aux emprunts publics. Ils préfèrent « *les prêts directs à des personnes qu'ils connaissent et qui leur offrent une garantie hypothécaire* »[1049]. De plus, la situation de créancier ne doit pas être confondue avec celle de spéculateur (ou boursicoteurs comme ils sont appelés à l'époque). Tous les créanciers ne sont pas des spéculateurs et les faveurs dont jouissent les rentes ne sont pas seulement portées par l'attrait du profit, au contraire, 79 % des acheteurs de rentes à 3 % amortissable en 1909 sont nominatives, ce qui est une manifestation de l'intention des souscripteurs de conserver durablement ces titres[1050]. Ce refus de spéculer témoigne d'un « *goût prononcé pour la stabilité des placements* »[1051]. Il faut aussi le comprendre dans le cadre du développement d'un marché boursier dont le langage est qualifié en 1821 d'« *idiome inconnu aux gens du monde »* dont *« la cote*

[1046] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 30
[1047] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 15
[1048] *Ibid.*, p. 15
[1049] *Ibid.*, p. 28
[1050] *Ibid.*, p. 166
[1051] *Ibid.*, p. 31

publiée chaque jour dans les journaux a bien souvent pour eux toute l'obscurité des hiéroglyphes »[1052].

À côté, les détenteurs de titres cherchent à diversifier leur portefeuille en arbitrant entre le souci du gain financier et celui de la sécurité, d'où la composition très différentes des portefeuilles selon les calculs économiques réalisés par leurs détenteurs. Du point de vue politique, l'étude menée par Charles-Albert Michalet permet de souligner qu'au début du XIX[e] siècle les créanciers de la dette publique se retrouvent dans toutes les couches de la société. Plus qu'un écho à l'affirmation du baron Louis, cette donnée permet de comprendre le rôle politique joué par les titres d'État à cette période. Les rentes sur l'État sont par exemple l'un des placements préférés des salariés[1053]. Leur très grande liquidité permet à ces couches sociales modestes de disposer de revenus sûrs. Les placements des boutiquiers et des négociants sont un peu différents : ils préfèrent les actifs physiques[1054]. La même observation est valable pour les professions libérales et les hauts fonctionnaires.

S'il est donc possible d'affirmer que les rentes sur l'État occupent une place centrale et sont un actif financier majeur[1055], elles sont malgré tout loin d'être le seul. Alors pourquoi l'image du rentier oisif est-elle si présente dans l'imaginaire populaire ? Les créanciers de l'État occupent une place tout à fait originale dans la littérature. Les ouvrages contre les créanciers de la dette publique sont engagés et les créanciers y sont vilipendés. Ce sont des « *gens oisifs* » qui vivent de leurs revenus et « *encouragent une vie inutile et inactive* »[1056]. Ils sont dénoncés pour être une classe de capitalistes paresseux profitant d'un système financier établi par et pour eux[1057].

[1052] L.-Ch BIZET DE FRAYNE, *Précis des diverses manières de spéculer sur les fonds publics en usage à la Bourse de Paris... Suivi d'une table qui indique l'intérêt que rapportent les capitaux aux différens cours des fonds*, 3[e] éd., Paris, Delaunay, 1821, 199 p., p. 1

[1053] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 49 Les « Employés divers » possèdent 36,4% de rentes en 1820 (puis 20,6% en 1847) ou encore que les Employés de l'Etat possédèrent 21,9% de rentes en 1820 (puis 19,9% en 1847).

[1054] *Ibid.*, p. 56

[1055] *Ibid.*, p. 61

[1056] David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, *op. cit.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 148

[1057] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 270

De Balzac[1058] à Émile Zola[1059] en passant par David Hume, les auteurs dénoncent les rentiers. La virulence des propos est sans doute un cas unique dans l'histoire des finances publiques. Indifférents aux malheurs de la Nation, les rentiers créanciers de la dette publique sont à la lecture des classiques des « *lépreux* », le reflet d'un vice rongeant la société et l'État. Toutefois, ces attaques peuvent être trompeuses car bien souvent les auteurs, et surtout les lecteurs, sont eux-mêmes des créanciers sous une forme ou sous une autre. La réalité de la composition des patrimoines invite donc à nuancer la force des charges. Celles-ci ont sans doute un sens politique pour leurs auteurs, mais elles révèlent aussi une certaine duplicité[1060]. La raison d'une telle déconsidération est sans doute plutôt politique et morale car il faut replacer ces reproches dans le cadre des débats importants qui existent sur le prêt et la prohibition de l'intérêt[1061]. Le créancier, c'est l'ennemi de toujours, celui qui prend, celui à qui on doit. L'anthropologue David Graeber relève que « *le statut moral des prêteurs »* est toujours *« sérieusement contesté* »[1062] et que « *dans toute la littérature mondiale, il est pratiquement impossible de trouver un seul exemple de représentation favorable d'un prêteur* »[1063]. L'auteur illustre son propos avec l'histoire d'un usurier particulièrement influent dont les amis avaient tenté de faire pression sur le prêtre de la paroisse pour l'amener, au mépris de la règle, à autoriser l'enterrement de l'usurier dans la cour de l'église locale. Comme les amis de l'usurier mort insistèrent beaucoup, le prêtre fit une prière et leur dit : « *Posons son corps sur un âne et voyons la volonté de Dieu et ce qu'il en fera : où que l'âne l'emporte, que ce soit dans une église, un cimetière ou ailleurs, je l'enterrerai* ». Le cadavre fut placé sur l'âne qui, sans dévier à droite ni à gauche, l'emmena tout droit hors de la ville jusqu'au lieu où les voleurs étaient pendus au gibet et d'une forte ruade il projeta le cadavre sous les fourches patibulaires dans le fumier[1064].

La mémoire collective est marquée par ce traitement du prêt à intérêt, celui-ci est plus fort encore quand le débiteur est la Nation tout entière.

[1058] Honoré de BALZAC et Arnould FREMY, *Physiologie du rentier de Paris et de province*, Paris, P. Martinon, 1841, 127 p., p. 14

[1059] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 184

[1060] Michel WINOCK, *Le Siècle des intellectuels*, *op. cit.*

[1061] Voir supra.

[1062] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, *op. cit.*, p. 17.

[1063] *Ibid.*, p. 18

[1064] *Ibid.*, p. 18

B. Être créancier de l'État au XX^e siècle, le temps des incertitudes

Ce qui distingue la composition des patrimoines au XIX^e siècle, c'est leur « *nature dynamique* »[1065]. L'ère des rentiers repose sur des certitudes, les rentes d'État semblent « *indestructibles* » [1066] et le système est pensé comme une « *méritocratie* »[1067] au sens où les rentes sont une partie d'un système financier et politique qui soutient ceux qui en possèdent ou cherchent à en posséder. Le XX^e siècle est celui où tout ceci s'achève. Le temps où les rentiers peuvent jouir de leurs revenus et vivre de leurs loisirs est abandonné au profit d'une époque marquée les crises et les guerres. Le XX^e siècle se caractérise aussi par une plus grande diversité des portefeuilles ainsi qu'un risque plus important pour les détenteurs de titres.

Du point de vue politique, les créanciers suscitent les passions durant tout le XIX^e siècle, mais la Première Guerre mondiale marque un tournant car l'État a besoin de drainer les capitaux privés pour financer l'armée : souscrire aux emprunts publics devient donc un acte citoyen. Le temps où le créancier est vilipendé s'achève et toute la propagande est tournée vers la nécessité de prêter. En plus des prêts, les pratiques changent et la Première Guerre mondiale voit apparaître un phénomène quasi inexistant auparavant : l'inflation. L'inflation peut produire les mêmes résultats qu'une banqueroute et donc une annulation de fait de la dette publique. L'État ne répudie pas sa dette formellement, c'est politiquement impensable, mais l'inflation peut s'en charger. Elle est de 13% par an en moyenne entre 1913 et 1950 ce qui signifie qu'en 1950 le pouvoir d'achat des rentiers est divisé par 100. L'inflation est une nouveauté du XX^e siècle car durant toute la période classique elle est très faible et n'a pas d'impact sur la dette publique. Les créanciers sont donc mal préparés pour gérer ses effets. La rente est jusque là pensée comme étant un placement très sûr et le mécanisme de l'inflation n'inquiète pas les détenteurs de titres de dette publique. Cette transformation est un choc et conduit à ce que la dette publique se met à être perçue très différemment. Ainsi que le souligne Thomas Piketty, ce qui distingue le système de la dette publique entre ces deux siècles est qu'au XIX^e siècle, la dette publique « *se paye au prix fort* », ce qui est à l'avantage des créanciers, alors qu'au

---

[1065] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 184
[1066] *Ibid.*, p. 189
[1067] *Ibid.*, p. 184

XX^e siècle, elle est « *noyée dans l'inflation et relayée en monnaie de singe* » ce qui permet de fait de financer les déficits par ceux qui prêtent sans avoir à augmenter les impôts[1068]. Sur le XX^e siècle, le taux d'inflation moyen est de 8% alors qu'entre 1820 et 1914 le taux d'inflation moyen est de 0,3%[1069]. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, si les investisseurs privés sont moins intéressés par la dette publique c'est à cause de l'inflation. Un sondage réalisé en 1957 révèle qu'à cette époque il est considéré que la meilleure façon de conserver ses économies est le placement sur livret de Caisse d'Épargne (79%) ou encore en mettant de l'argent sur un compte (49%) avant d'acheter des bons du Trésor (40%) ou de souscrire à un emprunt (33%). La préservation du capital est l'objectif premier des prêteurs (45%) qui souhaitent pouvoir reprendre facilement leur argent (31%) plutôt que toucher un intérêt élevé (13%) ou encore bénéficier de dégrèvements fiscaux (4%)[1070].

Les travaux de Thomas Pikkety permettent de souligner que la dynamique du capital en France entre 1700 et 2010 est fortement marqué par les deux guerres mondiales[1071]. À cela il convient de rajouter la portée des crises économiques et sociales ainsi que les nouvelles politiques financières de l'État qui marquent les patrimoines privés.

La libéralisation de l'économie ainsi que sa forte financiarisation joue un rôle déterminant sur la constitution des patrimoines. Les investisseurs doivent réaliser un arbitrage entre les placements monétaires (notamment portés par le succès du Livret A pour les classes populaires, mais aussi toutes les formes d'épargne bancaire), les placements obligataires (dont les investissements en titres de dette publique), les placements en actions (qui imposent par construction de devenir actionnaire et donc propriétaire d'une partie d'une société) ou les placements dans l'immobilier. Pour ce qui est des titres financiers sur la période 1950-2000, c'est-à-dire en période de paix, l'épargne investie pour 30 ans augmente quel que soit le placement. Les actions sont le placement le plus performant en moyenne, mais elles comportent un risque plus élevé que l'or ou les obligations (la performance moyenne a été de 5,5 % pour les

---

[1068] *Ibid.*, p. 211 et 212

[1069] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistributions*, Paris, Points, 2016, 900 p., p. 54 et 55

[1070] Sondage réalisé par l'Institut Français d'Opinion Publique sur les attitudes vis-à-vis des emplois financiers de l'épargne issu du Congrès international pour l'étude de l'épargne, 1957, Rapports nationaux, p. 260

[1071] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 212

actions contre 4,4 % pour les obligations mais la variabilité était un peu plus élevée, 1,7 % contre 1,2 %)[1072].

Aujourd'hui, les obligations d'État ont une grande importance, elles sont considérées comme sûres et sont des valeurs refuges dans les portefeuilles. L'inflation est maîtrisée et tend vers 0%. Posséder un titre de dette publique française ne fait pas supporter de risque important, c'est au contraire considéré comme un placement digne de confiance pour un investisseur. Le faible rendement réel des obligations d'État doit d'ailleurs être compris dans le cadre d'un équilibre plus général entre les différentes formes de valeurs mobilières[1073]. Le taux de rendement considéré ne doit pas être celui d'un titre, mais le taux moyen de l'ensemble du portefeuille. Dans ce cadre les titres de dette publique sont essentiels en tant que valeur refuge.

Selon l'INSEE, près de 94 % des ménages ordinaires détiennent un patrimoine privé en 2015 et plus de 60 % d'entre eux possèdent des biens immobiliers. La détention de valeurs mobilières a diminué, de 24,2% en 2004 à 16,5% en 2015 et dans le même temps, la détention d'épargne retraite (incluant l'assurance-vie) a évolué dans le sens opposé : la proportion des ménages détenteurs est passée de 36,9 % en 2004 à 44,2 % en 2015. Le revenu demeure le principal déterminant de sa détention ou non-détention. Toujours selon l'INSEE, la volonté de faire face à un imprévu, puis de préparer ses vieux jours, et enfin d'acheter sa résidence principale sont, dans cet ordre, les raisons que les ménages donnent le plus souvent pour justifier leur volonté d'épargner[1074]. Toutefois, ce panorama doit non seulement être compris dans le cadre plus large d'une aggravation des inégalités au cours des années 2000[1075], mais en plus apprécié au regard de la situation géographique, l'âge, les diplômes ou les activités des habitants et bien évidemment le groupe social d'appartenance[1076].

De manière directe, les ménages ne possèdent qu'une petite partie des titres de dette publique qui sont détenus à plus de 90 % par les entreprises[1077]. Aujourd'hui, le patrimoine des ménages en France est majoritairement composé d'actifs non financiers (principalement de logements et de terrains). Les actifs financiers sont près

---

[1072] Dossier de presse Synthèses n° 65 Revenus et patrimoine des ménages, Edition 2002-2003. Disponible en ligne., p. 9
[1073] INSEE, Fiches – Patrimoine, p. 127, Disponible en ligne.
[1074] INSEE, La détention d'actifs patrimoniaux début 2015, Disponible en ligne.
[1075] INSEE, Évolution des inégalités de niveau de vie entre 1970 et 2013, Disponible en ligne.
[1076] INSEE, Disparités de revenus et ségrégation dans les grands pôles urbains, Disponible en ligne.
[1077] INSEE, Dossier : Épargne et patrimoine des ménages, p. 105, Disponilbe en ligne.

de deux fois moins importants en volume et ils sont pour la plupart constitués de numéraire, de dépôts ou de provisions. Observés globalement, les actions et titres d'organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ne sont pas une partie très importante de la composition des patrimoines des ménages[1078]. Cette observation doit encore une fois être nuancée par les choix de méthode de l'INSEE qui favorise une vision globale et donc ne sépare pas les classes sociales disposées à composer fortement leur patrimoine par ce type de placement de celles qui ne le sont pas.

Section 2 – Le problème de la situation des créanciers

Les créanciers de la dette publique ne constituent pas « un petit groupe » et ils ne peuvent pas être rattachés à une classe sociale précise. Ils se retrouvent en nombre dans l'ensemble de la société comme en témoigne l'effort de guerre de 1914 financé par l'emprunt[1079] qui a fait que le nombre de détenteurs de dette publique sous forme de rente dépasse trois millions de personnes[1080]. Ces rentiers sont dans des situations très différentes les unes des autres et il est presque impossible d'avoir une vision particulière de l'évolution de chacune des situations personnelles. « *L'investigation sociologique* »[1081] souhaitée par Jean Carbonnier est donc particulièrement féconde en risque d'erreur. Toutefois, deux directions peuvent permettre d'appréhender ces groupes plus ou moins organisés de personnes.

La première d'entre elles est leur fortune, au double sens de leur patrimoine et de leur appartenance à un groupe social. L'idée que la dette publique permet de générer de la richesse pour celui qui la détient ne va pas de soi. Au contraire, il est longtemps considéré que celui qui prête doit le faire gratuitement. Ce n'est d'ailleurs qu'avec la Révolution et l'emprise des idées libérales que les principaux interdits s'effondrent. Malgré la fin des prescriptions contre le crédit, les anciennes interdictions marquent longtemps les esprits d'une société très religieuse et déchirée

---

[1078] INSEE, Fiches – Patrimoine, p. 129, Disponible en ligne.
[1079] Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*
[1080] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1081] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 174

entre un puritanisme d'apparence et des convictions économiques qui arrangent autant qu'elles dérangent. La France est même un pays où les décideurs politiques affichent leur pureté morale et leur grande rigidité de principes jusqu'au paradoxe. De ce fait, longtemps après sa libéralisation, le crédit reste au cœur des débats politiques, économiques et religieux autant que juridiques. Au regard de l'histoire, sa mise à l'écart des débats est même très récente (**§ 1**).

À côté des informations offertes par les taux d'intérêt, la manière dont les créanciers s'enrichissent au moyen de titres de dette publique, il est possible d'observer leur situation au regard des divers prélèvements dont ils font l'objet, c'est-à-dire leur traitement fiscal (**§ 2**).

§ 1 – L'héritage des prescriptions morales et religieuses contre le crédit

L'étude des transformations de l'ensemble des règles créées par l'État en matière de crédit est révélatrice du rapport de force que le contenu des normes juridiques cristallise, c'est-à-dire du parti-pris qui peut être fait au profit des créanciers ou du débiteur. Celui-ci dépend d'un contexte historique et doit être manié avec prudence, mais il représente un signe permettant de comprendre la position des créanciers face à l'État. D'un point de vue strictement juridique, l'évolution du rôle de l'État en matière de crédit public questionne d'ailleurs la logique « *des buts respectifs des règles de droit public et de droit privé* »[1082]. Dans la logique libérale, ces règles sont comprises comme oscillants entre deux objectifs contradictoires qui sont de protéger les intérêts privés de chaque individu face aux autres (surtout contre l'État), mais aussi de créer et sauvegarder un intérêt collectif pour l'ensemble de la Nation. Une fois trouvé et établi, cet équilibre est incarné par une série de dispositions de droit public qui protègent un intérêt général spécial, celui de crédit public. En la matière, l'État est d'abord l'héritier des prescriptions morales et religieuses contre le crédit. C'est pourquoi le traitement de la dette publique en France ne peut pas être détaché de celui du crédit et des prescriptions contre le prêt à intérêt et l'usure. Ces prescriptions sont la base des principes, des schémas interprétatifs et de la terminologie pour analyser le crédit aujourd'hui (**A**). Les transformations du régime du prêt à intérêt sont l'une des

[1082] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, 6e éd., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1992, 127 p., p. 10

grandes réformes révolutionnaires et marquent une rupture avec le droit de l'Ancien Régime (**B**). Mais bien souvent, les discours sur la dette publique se heurtent à la polysémie du terme « crédit ». L'expression « crédit public » signifie d'ailleurs « dette publique » pour la majorité des auteurs. Ces confusions compliquent fortement les recherches sur les spécificités de la dette publique par rapport à d'autres formes de crédit (**C**).

A. L'analyse de la dette publique par le prisme des prescriptions contre le crédit

Le traitement de la dette publique en France ne peut pas être détaché de celui du crédit et des prescriptions contre l'usure[1083]. Celui-ci fait se confronter deux autorités qui sont celle de la philosophie et celle de la religion[1084]. L'usure n'est historiquement jamais une question purement religieuse et longtemps la religion et le droit n'ont pas « *d'existences nettement distinctes* »[1085]. Les sanctions de l'Église sont loin d'être uniquement « *surnaturelles* »[1086].

Historiquement, les premières prescriptions contre le crédit ont pour origine la Philosophie en Grèce antique. En son temps, Aristote condamne la pratique de l'usure car elle est pour lui antinaturelle. Cette prescription se retrouve dans « *L'Éthique à Nicomaque* » ou dans « *La Politique* » lorsqu'Aristote relève que l'argent ne doit servir que pour faciliter l'échange des produits. L'argent est naturellement stérile et en retirer un fruit alors qu'il est capable de ne rien produire c'est agir contrairement à la nature[1087]. Dans « *Les lois* », Platon dénonce l'usure et autorise l'emprunteur « *à ne*

[1083] Pour une étude complète de l'histoire des doctrines, voir Jules FAVRE, *Le prêt à intérêt dans l'ancienne France; évolution des doctrines de la législation*, Faculté de Droit de Paris, Paris Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur rousseau, 1900, 285 p.

[1084] Sur cette question, voir Bertrand RUSSELL, *Histoire de la philosophie occidentale*, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Le goût des idées », 2011, 1020 p.

[1085] Rodolfo SAVELLI, « Discussion : Crédit et dimension juridique : quelques réflexions », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 110‑119. L'auteur nous rappelle d'ailleurs que « Les relations entre la culture juridique (droit romain et droit canonique) et la culture théologique sont inséparables » et que (…) « C'est seulement à partir de la Réforme protestante que se distinguent des courants de pensée qui tendent à faire du droit et de la religion deux domaines nettement séparés ».

[1086] Henri LEVY-BRUHL, *Sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 36

[1087] Sur cette question, se reporter à Jean-Baptiste-M. NOLHAC, *Histoire de la marche des idées sur l'emploi de l'argent: depuis Aristote jusqu'a nous*, Perisse Frères, 1838, 162 p.

rendre ni l'intérêt ni le capital »[1088]. Dans « *La République* », il ne laisse aucune place à l'usure et aux usuriers[1089]. Pour autant, les écrits des philosophes n'empêchent pas de continuer à prêter et à emprunter à intérêt dans la Grèce Antique. Selon Louis Garriguet, « *ce n'étaient pas seulement les banquiers et les particuliers qui prêtaient de l'argent à intérêt, les dèmes, les phratries, les temples eux-mêmes employaient en prêts fructueux leurs capitaux disponibles* »[1090]. Le prêt à intérêt chez les Grecs est accepté dans les pratiques et la vie des Républiques : « *à Athènes on trouve une législation du crédit parfaitement organisée et les orateurs, les politiques et l'opinion publique reconnaissent au prêteur le droit de faire un profit de son argent, ils ne s'élèvent que contre les abus* »[1091]. Toujours selon Louis Garriguet, *« à Athènes et dans toute la Grèce en général, la fixation du taux était abandonnée à la convention des parties. Cette liberté illimitée fut cause de bien des abus. Le taux a varié, suivant les époques et les circonstances, entre 10 et 48 %. Jusqu'au VI^e siècle avant notre ère, le débiteur insolvable était à la libre disposition du créancier qui pouvait le faire travailler comme esclave ou même le vendre à un étranger* »[1092].

Bien que les prescriptions contre le crédit dans la religion connaissent de sérieuses limites[1093], il est possible d'avancer que les arguments contre le prêt à intérêt se retrouvent formulés de manière proche dans les principales religions monothéistes et sont triplement fondés sur l'Écriture, la Tradition et la Raison[1094]. Les causes qui amènent l'Église à proscrire si sévèrement l'usure sont pour partie les mêmes que celles qui habitent les philosophes grecs et l'idée selon laquelle l'argumentaire est avant tout spirituel doit être contredite[1095]. En effet, l'Église se saisit des conséquences sociales de l'usure en posant la question des effets du crédit sur les individus et les rapports établis entre les débiteurs et les créanciers. Il s'agit de

---

[1088] PLATON, *Les lois*, Livre Cinquième

[1089] « Cependant les usuriers vont tête baissée, sans paraître voir leurs victimes; ils blessent de leur argent quiconque leur donne prise parmi les autres citoyens, et, tout en multipliant les intérêts de leur capital, ils font pulluler dans la cité la race du frelon et du mendiant », voir PLATON, La République, Livre VIII

[1090] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, Paris, Bloud, 1907, 80 p., p. 27

[1091] *Ibid.*, p. 27

[1092] *Ibid.*, p. 27

[1093] On retrouve dans divers textes de l'Ancien Testament des passages témoignant que l'usure n'était pas intrinsèquement mauvaise.

[1094] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 51. Par principales religions monothéistes nous entendons le christianisme, le judaïsme et l'islam. Toutes banissent le prêt à intérêt.

[1095] *Ibid.*, p. 47

dénoncer les maux criants et nombreux que l'usure engendre ainsi que les excès et les injustices qu'elle cause[1096]. De nombreux écrits témoignent de ce souci, comme les décrétales des papes Alexandre III et Urbain III (fin du XII[e] siècle) ou les conciles généraux de Latran (1139 et 1179) et de Lyon (1274) pour qui l'usurier est *« un infâme, excommunié et privé de la sépulture ecclésiastique. Le prêtre qui aura contrevenu à ces arrêtés sera suspendu, jusqu'à ce qu'il est satisfait au jugement de son évêque* »[1097]. Il faut d'ailleurs relever que l'élément spirituel de l'argumentation de l'Église s'appuie largement sur l'autorité d'Aristote qui est redécouvert au Moyen-Âge dont certaines idées sont reprises presque textuellement[1098]. À ce titre, Saint-Jean Chrysostome (entre 344 et 349 et mort en 407) avance: *« quoi de plus déraisonnable que de semer sans terre, sans pluie, sans charrue ? Tous ceux qui s'adonnent à cette damnable agriculture non moissonne seront jetés dans les flammes éternelles* » [1099].

Ce traitement des créanciers marque les esprits et les prêteurs sont « *sérieusement contestés* »[1100] dans leur moralité. Ce même schéma d'interprétation se retrouve d'ailleurs « *dans toute la littérature mondiale* »[1101]. Comme évoqué, la conséquence de cette impression dans les mémoires est importante sur l'image que les créanciers occupent dans les discours. Le crédit public est mal considéré alors que pourtant « *toutes les études montrent que le crédit irrigue la société tout entière* »[1102].

Les prescriptions contre le crédit sont la cause principale de la création de nombreuses formes d'emprunts, à commencer par les rentes[1103]. C'est en effet en

---

[1096] « C'est au nom de la charité, il ne faut pas l'oublier, les premiers chrétiens avait combattu le prêt à intérêt. Jésus avait dit : « prêter sans rien espérer ». Les ministres de la religion nouvelle s'inspirèrent de la parole du maître. (...) C'est le prêt à intérêt qui est prohibé, pas le prêt. Pourtant, on commença à détourner les paroles de Jésus en les interprétant différemment : « prêter sans exiger d'intérêt ». On transformait ainsi un conseil de charité en un commandement obligatoire. Cette prohibition générale n'avait jamais été dans la pensée de Jésus ». Georges BENOIT, *Des intérêts en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français*, Thèse pour le doctorat, , Paris. Imprimerie de E. Donnaud, 1872, 338 p., p. 117 et 118

[1097] *Ibid.*, p. 117

[1098] François SAINT-BONNET et Yves SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, *op. cit.*, p. 187

[1099] Georges BENOIT, « Des intérêts en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français », *op. cit.*, p. 119

[1100] David GRAEBER, *Dette: 5000 ans d'histoire*, *op. cit.*, p. 17

[1101] *Ibid.*, p. 18

[1102] Laurence FONTAINE, « Relations de crédit et surendettement en France : XVIIème-XVIIIème siècles », *op. cit.*

[1103] Dans la rente, le prêteur transmet à un emprunteur la propriété d'un capital dont il s'interdit le droit de jamais demander le remboursement : en retour, l'emprunteur s'engage à payer annuellement, soit pour toujours, soit jusqu'à la mort du prêteur, suivant que la rente est constituée en viager ou en perpétuel, une somme déterminée.

réaction face aux prescriptions de l'Église et à sa « *haine pour le prêt à intérêts* »[1104] que sont créés les rentes, les lettres de change ou tous les autres types d'instruments de crédit ultérieurement utilisés par l'État. Philip T Hoffman, Gilles Postel-Vinay et Jean-Laurent Rosenthal soulignent que « *le problème n'est cependant pas insoluble et, théologiens, juristes et hommes de l'art le résolvent peu à peu en distinguant divers types de contrats qui finalement vont permettre au crédit à long terme de connaître un réel développement. C'est ainsi que se stabilisent l'obligation (qui fixe seulement la durée du prêt), la rente constituée (qui stipule le paiement d'un intérêt annuel, mais laisse la durée du contrat au bon vouloir de l'emprunteur) et la rente viagère (qui elle aussi impose au débiteur de verser une certaine annuité, mais qui s'interrompt à la mort d'une personne nommée dans le contrat)* »[1105].

Politiquement, les socialistes vont puiser dans ces débats certains de leurs arguments pour continuer à combattre le prêt à intérêt. Ils vont notamment s'appuyer sur la pensée de Saint-Thomas qui avance dans son « *Commentaire sur les Sentences* » que « *si le prêteur prétendait recevoir une part des gains que l'emprunteur a réalisés grâce à l'argent emprunté, il voudrait, en réalité, profiter sans cause de l'activité d'autrui, car toute l'utilité qui découle du prêt pour l'emprunteur provient de l'industrie de celui qui a su utiliser l'argent avec sagacité »*[1106]. La pensée de Saint-Thomas est détournée[1107], mais cet argument est repris par les socialistes de la fin du XIX^e^ siècle pour dénoncer l'illégitimité du revenu obtenu sans travail.

B. L'évolution des prescriptions contre le crédit et les intérêts

Au XVIII^e^ puis au XIX^e^ siècle, les idées et les prescriptions légales sur le crédit, la monnaie ou le commerce évoluent considérablement. Les libéraux défendent le prêt à intérêt et leurs idées trouvent un écho dans la loi dès les premières heures de la Révolution (**1**). La libéralisation du crédit n'est d'ailleurs pas au seul service du

---

[1104] Jean ANDREAU, « Existait-il une dette publique dans l'Antiquité romaine ? », *op. cit.*

[1105] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 30

[1106] Henri DENIS, *Histoire de la pensée économique*, 2e édition revue et augmentée., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis. Manuels juridiques, économiques et politiques », 1967, 804 p., p. 84 et s.

[1107] *Ibid.*, p. 84 et s.

commerce, elle est multidimensionnelle. Le taux d'intérêt est même en tension entre des objectifs contradictoires, il est à la fois considéré dans la doctrine libérale comme l'un des outils les plus utiles pour analyser le Marché, mais il est en même temps contrôlé par l'État qui l'encadre et le gère au gré de ses besoins (**2**).

1. Vers une emprise des idées libérales

Très tôt, la Monarchie a conscience que le crédit représente un enjeu important[1108]. Dès le XVI[e] siècle, « *elle envisage puis commence à élaborer un système lui permettant d'offrir des renseignements fiables sur les biens donnés en hypothèque* »[1109]. Depuis Colbert, « *l'administration connaît les passifs qui grèvent les offices et les emprunts publics* »[1110]. Toutefois, jusqu'en 1789, le prêt à intérêt reste illégal en France[1111] et hormis quelques types de contrats, il existe peu d'instruments de crédit permettant de stipuler un intérêt[1112]. Dans sa lutte contre l'usure, l'Église est d'ailleurs soutenue par des parlementaires et des jurisconsultes comme Jean Domat, Robert-Joseph Pottier ou Henri François d'Aguesseau[1113].

[1108] « Sous Louis XIV, par exemple, des rentes publiques sont émises à des taux allant jusqu'à 8 % l'an bien que le plafond de l'intérêt soit fixé à 5 %; et les emprunts du XVIIIe siècle, souvent vendus en dessous de leur valeur faciale, rapportent aussi couramment un intérêt supérieur au taux légal. Il en va encore de même après la Révolution et, jusqu'en 1824, la rente se vend au-dessous du pair, de sorte qu'acheter des titres d'État continue à rapporter un revenu qui dépasse les 5 %. En fait, sous l'Ancien Régime, la monarchie française a une stratégie particulière. Elle choisit de beaucoup diversifier le type de placements qu'elle offre - depuis les billets qu'elle signe aux financiers jusqu'à toutes sortes de prêts à long terme dont la grande majorité est placée par les notaires. Pour s'en tenir aux seuls prêts publics à long terme, elle offre différents types de viagères, des rentes perpétuelles ou des rentes émises pour une durée déterminée. La variété est d'autant plus grande que chaque émission a ses conditions, son taux d'intérêt nominal et ses ressources particulières. L'imagination est au pouvoir tout spécialement en matière de rentes viagères. Pour celles-ci, la couronne propose, par exemple, des contrats gagés sur une, deux, voire trois « têtes ». Tantôt elle verse l'intérêt en fonction de l'âge de la personne sur la tête de qui la rente est constituée, tantôt non. Parfois encore- on parle alors de tontines -les prêteurs sont réunis par classes d'âge dont les membres se voient garantir leur vie durant un revenu donné », voir Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 38

[1109] *Ibid.*, p. 36

[1110] « Il faut ensuite environ un siècle avant que ne se mette en place, à partir de 1771, un système plus général d'information qui est d'ailleurs loin de couvrir la totalité des immeubles. Mais c'est seulement après les réformes qui se succèdent à partir de la Convention que commence vraiment à se répandre l'usage de l'information », voir *Ibid.*, p. 36

[1111] *Ibid.*, p. 29

[1112] Par contre, d'autres moyens permettent d'obtenir le versement d'un intérêt sur une obligation. Pendant la seconde moitié du XVIII[e] siècle les notaires innovent et introduisent par exemple des clauses d'amortissement progressif qui neutralisent largement la législation sur l'usure , voir *Ibid.*, p. 31

[1113] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 41

Au XVIII[e] et au XIX[e] siècle, les idées et les prescriptions légales sur le crédit, la monnaie ou le commerce évoluent considérablement. Des auteurs comme Turgot (sur le crédit)[1114] ou de Dupont de Nemours (sur le commerce)[1115] défendent le prêt à intérêt. Pour eux, il faut accorder aux parties la liberté absolue pour la fixation du taux. Ces idées trouvent un écho dans la loi et le prêt à intérêt devient l'une des grandes réformes, sinon « *l'unique réforme* »[1116] révolutionnaire en matière de crédit. « *Dans la séance du 3 octobre 1789, le député Phétion de Villeneuve déposa une proposition à cet effet. Il fit remarquer que la maxime latine prohibant le prêt à intérêt avait fait son temps et ajouta qu'il était inutile de fixer de matière générale le taux de l'intérêt et que les parties étaient plus à même que le législateur de faire cette détermination. Les membres du clergé eux-mêmes se désintéressaient du débat, lorsque l'abbé Maury fit remarquer que la question n'était pas une affaire de religion, mais de politique. Mais l'assemblée, tout en reconnaissant en principe que le prêt à intérêt devait complètement rentrer dans le droit commun, ne crut pas pouvoir passer sans transition du régime de la prohibition absolue à celui de la liberté complète* »[1117].

En rupture avec le Droit de l'Ancien Régime[1118] et, tout en tenant compte des variations dues aux circonstances, un « *titre unique de la dette publique* »[1119] (une

---

[1114] Dans son « *Mémoire sur les prêts d'argent* » paru en 1770, Turgot attaquait directement les prescriptions religieuses qui dominaient le sujet du prêt d'argent. Ses formules étaient fortes : « les lois reconnues dans les tribunaux sur la matière de l'intérêt de l'argent sont mauvaises. Notre législation s'est conformée aux préjugés rigoureux sur l'usure, introduits, dans les siècles d'ignorance, par des théologiens qui n'ont pas mieux entendu le sens de l'Écriture que les principes du droit naturel » Jeremy BENTHAM, *Défense de l'usure, ou Lettres sur les inconvénients des lois qui fixent le taux de l'intérêt de l'argent / par Jérémie Bentham ; trad. de l'anglais sur la 4e éd. (par Saint-Amand Bazard). suivi d'un Mémoire sur les prêts d'argent / par Turgot. et précédé d'une introd. contenant une dissertation sur le prêt à intérêt*, Paris, Malher, 1828, 293 p., p. 220

[1115] André LIESSE, *Portraits de financiers Ouvrard, Mollien, Gaudin, baron Louis, Corvetto, Laffitte, de Villèle*, Paris, F. Alcan, 1908, 348 p., p. 162-163 Dupont de Nemours, un autre Physiocrate, qui a joué « un rôle actif au sein de la Constituante, notamment au sein du Comité des finances et du Comité de l'imposition » et qui, avant la Révolution de 1789, avait été le collaborateur de Turgot voir Jacques BLANC, « Les physiocrates et les impôts de la Révolution », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 84, 2003, p. 75.

[1116] Edith GERAUD-LLORCA, « L'introduction des bonnes mœurs dans le code civil », *in Les bonnes moeurs [actes du colloque tenu à Amiens le 14 mai 1993]*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 445., p. 63

[1117] Georges BENOIT, « Des intérêts en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français », *op. cit.*, p. 165

[1118] Voir notamment la loi du 12 octobre 1789 qui donna la liberté absolue en matière commerciale et fixa à 5% le taux maximum en matière civile ou la loi du 11 avril 1793 qui supprima ce denier point et laissa aux intéressés le soin d'arrêter eux-mêmes les conditions du contrat.

rente à 5%) est créé et perdure de 1797 à 1825, mais ce nouveau régime du crédit paraît encore contraignant pour les libéraux. Il fait écrire au baron Louis : « *Pourquoi donc la loi s'arrogerait-elle le droit de régler le revenu que les propriétaires retirent de leurs capitaux représentés par de l'or et de l'argent ! La fixation de l'escompte est une usurpation sur le droit de propriété*[1120] *(...) Rendre la probité aux emprunteurs, accorder protection aux prêteurs et leur inspirer sécurité, exciter la concurrence des capitalistes, les honorer, ne pas les confondre avec les usuriers, provoquer la multiplication, l'abondance des capitaux : il faut surtout l'exemple et l'influence irrésistible de la fidélité du Gouvernement envers ses créanciers* »[1121]. Le baron Louis semble chercher à convaincre, mais ses contemporains ne s'y trompent pas. Des techniques sont inventées pour contourner les prescriptions légales et de nombreux mécanismes permettent aux prêteurs de percevoir un intérêt en réalité bien supérieur comme en témoigne le mécanisme des émissions au-dessous du pair pour emprunter en donnant *« une apparence de satisfaction à la loi prohibitive de l'usure* »[1122]. L'étude menée par Charles-Albert Michalet révèle qu'au début du XIX^{e} siècle, on prête couramment à Paris à 11 % entre particuliers car des « *frais de toutes sortes - commissions, prises d'hypothèques, port, entrée ou sortie de caisse - viennent s'ajouter aux taux officiels* »[1123]. Dans le même sens et à la même époque, Jean-Baptiste Say dénonce lui aussi les astuces au service des créanciers de l'État : « *afin d'assurer le titre du prêteur, et pour déguiser en même temps le taux de l'intérêt, le gouvernement consent à supposer que le prêteur a versé dans ses caisses une somme de 100 francs et qu'il lui en paie l'intérêt à 5 pour cent, quoique la compagnie financière qui s'est chargée de l'emprunt n'ait payé cette même rente de 5 francs que 89 francs, 72 francs, 60 francs et même moins ; de sorte que dans ce dernier cas, par*

[1119] Christian RIETSCH, « La dette publique et les rentes françaises durant la Restauration », XVIIIe journées internationales d'économie monétaire et bancaire, Orléans, Laboratoire d'Economie d'Orléans (LEO), 2001.

[1120] Joseph-Dominique LOUIS, *Opinion d'un créancier de l'État sur le budget, et sur les Observations et Réflexions dont il a été l'objet, adressée aux créanciers de l'État*, *op. cit.*, p. 37.

[1121] *Ibid.*, p. 38 voir aussi une autre formule « Si les créanciers de l'Etat sont plus riches, ils useront de leur aisance au profit de l'aisance générale; ils paieront leurs créanciers formant la classe innombrable des créanciers indirects de l'État. Un Gouvernement éclairé sait que tout ce qu'il paye aux créanciers de l'État profite aux contribuables », p. 45

[1122] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 517

[1123] Avec les créances sur les particuliers, les rentes étaient le placement financier par excellence.Voir Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 28. "En province, les taux de 8 1/2 % pratiqués en Isère ou de 7 à 12 % dans l'Indre étaient considérés comme raisonnables, à Bordeaux, l'intérêt s'élevait à 15 % au moment des vendanges".

exemple, l'État se reconnaît débiteur pour chaque rente de 5 francs, outre la somme de 60 francs qu'il a reçu, d'une somme imaginaire de 40 francs qu'il n'a pas reçue. On comprend que par ce moyen, l'intérêt pouvant être porté aussi haut qu'on le veut sans être stipulé, un gouvernement peut emprunter, quel que soit le crédit dont il jouit. S'il en a peu, l'intérêt peut être à un taux tel que la portion d'intérêt qui représente la prime d'assurance offerte au prêteur couvre son risque, quoique fort grand ; et qu'un gouvernement qui reçoit peu de capital pour chaque rente de 5 francs qu'il donne peut néanmoins toucher la somme qu'il désire, en multipliant les rentes d'autant plus qu'il les vend moins cher »[1124].

Un mouvement à la baisse du taux de l'intérêt débute en 1874 et est maintenu jusqu'en 1897[1125]. L'auteur de « *Que doit-on faire de son argent ?* », Alfred Neymarck, se désole de la baisse du taux d'intérêt[1126]. Clément Colson propose lui un calcul du capital nécessaire pour produire un franc à partir du cours moyen de la rente 3 % et des obligations des six grandes compagnies de chemin de fer : *« en 1855, 22,6 F de rente 3 % donnaient un revenu d'un franc ; en 1870, 18,7 F suffisaient ; en 1880, il faut un capital de 28,2 F ; en 1897, de 34,5 F. En 1900 la tendance est renversée, on a 1 F de revenu avec 33,7 F de rente* »[1127].

Il faut aussi souligner que si pour les catholiques et les économistes libéraux la question du prêt à intérêt est regardée comme solutionnée, il n'en est pas de même pour les socialistes ou ceux qui contestent l'hégémonie des idées libérales. Ils dénoncent « *l'infâme capital* » et veulent supprimer toute stipulation d'intérêts qui pour eux n'est pas autre chose qu'une spoliation et une opération de la part de celui qui possède vis-à-vis de celui qui a été moins favorisé[1128]. En 1847, Proudhon et Chevet réclament une refonte radicale des lois sur le prêt à intérêt car ils l'estiment injuste[1129]. Dans le même sens, Proudhon tente aussi de créer une Banque Nationale

---

[1124] Jean Baptiste SAY, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, Chez Rapilly libraire., Paris, 1826, 458 p., p. 240

[1125] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 167

[1126] Alfred NEYMARCK, *Que doit-on faire de son argent ? Notions et conseils pratiques sur les valeurs mobilières, placements et opérations*, Paris, Marchal et Godde, 1913, 513 p.

[1127] Cité par Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 167

[1128] Georges BENOIT, « Des intérêts en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français », *op. cit.*, p. 177

[1129] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 44 et 45

pratiquant des prêts sans intérêt. Karl Marx est aussi de ceux qui combattent le système de l'intérêt imposé par les libéraux[1130].

Le résultat des recherches sur les marchés au XIX^e siècle de Philip T. Hoffman, Gilles Postel-Vinay et Jean-Laurent Rosenthal permet de synthétiser l'esprit des prescriptions contre le crédit : « *les marchés du crédit de l'Europe pré-industrielle partagent, en général, une même législation restrictive du prêt à intérêt, issue des condamnations de la Bible, des Pères de l'Église et du droit canon, tout en relevant d'une multiplicité d'instances judiciaires. D'autre part, en France tout au moins, si les lois sont d'inspiration religieuse, elles émanent du pouvoir monarchique et la justice est rendue par des cours royales. Dans ce contexte, la construction juridique en matière de crédit et l'équilibre institutionnel qui y est lié sont à ce point complexes que leur évolution en devient très problématique. En tout cas, si la Révolution transforme profondément la société française dans de nombreux domaines, elle laisse presque intacte l'ancienne législation sur le crédit qui se retrouve donc peu modifiée au XIX^e siècle* »[1131].

Georges Benoit résume bien la pensée libérale sur la question dans sa thèse en 1872 : « *le législateur a cru pouvoir substituer à la volonté librement exprimée des contractants sa propre volonté, il a disposé d'une manière générale et arbitraire, sans tenir compte des circonstances, des besoins nouveaux, des nécessités présentes. Il s'est donc placé en dehors de la réalité des choses, et il a engagé une lutte dans laquelle il devait forcément avoir le dessous* »[1132].

2. Les multiples dimensions des taux d'intérêt

Le crédit est multidimensionnel, il est considéré dans la doctrine libérale comme l'un des outils les plus utiles pour analyser le Marché de la dette publique, mais en France il est en même temps contrôlé par l'État qui dans la plupart des hypothèses encadre les taux d'intérêt. Cela ne signifie pas qu'ils sont nécessairement tirés à la baisse, au contraire un taux attractif est considéré comme l'un des meilleurs moyens

---

[1130] *Ibid.*, p. 44 et 45
[1131] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 29
[1132] Georges BENOIT, « Des intérêts en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français », *op. cit.*, p. 3

pour attirer les créanciers. Le taux d'intérêt est ainsi en tension entre des objectifs contradictoires, si le taux est favorable aux créanciers, il ne l'est pas pour l'État et inversement, ce qui enrichit l'un appauvrit l'autre. L'offre et la demande conduisent donc à un rapport de force qui pourrait avoir comme conséquence de voir les taux d'intérêt changer régulièrement en fonction des circonstances. Sauf que cette situation n'est souhaitée par personne et elle est même redoutée dans la littérature économique, combattue par les politiques tout comme elle effraye les prêteurs. Sur longue période, les taux d'intérêt sont stables et de la fin du XVII^{e} siècle à la Première Guerre mondiale, le taux moyen pour emprunter se situe autour de 5%. Il est de 10% auparavant[1133].

Le taux d'intérêt à 5% a un sens et « *une explication politique* »[1134]. En effet, l'État est un emprunteur à haut risque et il craint la concurrence avec les particuliers. La limite à l'intérêt est donc une façon pour la Monarchie d'éviter une concurrence trop rude[1135].

La libéralisation du système de crédit par la légalisation du prêt à intérêt lors de la Révolution n'efface pas toutes les critiques des libéraux qui considèrent toujours le système trop rigide. Pour la majorité d'entre eux, le taux d'intérêt ne doit pas avoir de limites légales, il doit être le résultat de l'offre et de la demande. Au regard de l'histoire, cette critique paraît exagérée car peu de lois concernent directement le crédit. Il est possible de citer la loi du 3 septembre 1807 qui fixe le maximum du taux à 6% en matière commerciale et qui revient à l'ancien maximum de 5% en matière civile ; la loi du 12 janvier 1886 qui rétablit les choses en l'état de 1793 ou encore une loi de 1907 qui supprime le taux légal pour les prêts en matière commerciale (et affirme le rôle de la coutume et de l'équité naturelle en la matière).

La récente crise financière conduit à une nouvelle réflexion sur les taux d'intérêt. Le « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux* » permet d'ailleurs de souligner que la France et l'Italie font figure d'exception face à leurs voisins qui, s'ils conservent des garde-fous pour les crédits aux particuliers, ont entièrement libéralisé leurs régimes de l'usure pour les crédits aux entreprises. D'ailleurs dans de nombreux

---

[1133] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 35
[1134] *Ibid.*, p. 37
[1135] *Ibid.*, p. 37

pays le contrôle des taux d'intérêt ne s'appuie pas sur la loi, mais sur la jurisprudence, c'est le cas de la Grande-Bretagne, de l'Espagne ou de l'Allemagne où les tribunaux l'évaluent en se basant sur les moyennes du marché publiées chaque mois par la Bundesbank pour les différents types de crédit (l'écart est considéré comme excessif quand il excède le double de celui du Marché). Avec l'Italie, la France est donc l'un des rares pays à disposer d'une loi régulant les taux d'intérêt. Actuellement, le taux d'usure est réévalué chaque trimestre et le prêt est considéré comme usuraire s'il excède de plus de 50 % le taux moyen appliqué par les banques[1136]. La législation française relative au seuil de l'usure repose sur les articles L. 314-6 à L. 314-9 du code de la consommation et sur l'article L. 313-5-1 du code monétaire et financier[1137] . En vertu de l'article L. 313-5 du code monétaire et financier « *constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues, telles que définies par l'autorité administrative après avis du Comité consultatif du secteur financier* ». Pour le calcul d'un taux usuraire, il est fait référence à la notion de « taux effectif global » ou TEG. En finances, le taux nominal (ou facial) est le taux indiqué sur le contrat. À l'inverse, le taux effectif global est lui le taux qui prend en compte les intérêts, mais aussi tous les frais tels que les commissions ou rémunérations payées ou à payer. Le TEG est en usage depuis 1985 et il est calculé selon la méthode actuarielle (la valeur actualisée) depuis 1996. Le TEG constitue un élément de référence qui devrait en principe figurer dans tout contrat d'emprunt, pourtant de nombreux contrats comportent une clause selon laquelle les parties conviennent qu'il n'est pas possible de calculer le TEG du fait de la structure de financement. Il n'est alors indiqué qu'à titre indicatif et fixé à un certain taux sur la base de l'Euribor au jour de la signature. L'application de cette disposition trouve une autre limite car pour un contrat à taux variable le taux effectif global ne s'applique qu'au taux initial et non au produit de la formule mathématique retenue. Le code de la consommation prescrit que le TEG donné dans le contrat le soit à titre indicatif et c'est ce taux qui est rapporté au taux de l'usure.

[1136] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 70

[1137] https://www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/changes-et-taux/taux-dusure.html

La plupart des auteurs s'accordent pour affirmer qu'en l'état le TEG ne permet pas de dénoncer les contrats d'emprunts, mais il reste considéré par certains comme un angle d'attaque possible. C'est ce qui ressort des auditions de la « *Commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrit par les acteurs publics locaux* ». Selon les juristes auditionnés, le TEG peut être contesté dans le cas où il est « *omis au contrat* » tout en précisant que ce « *n'est en général pas le cas* ». Dans certains cas, *« il a été soulevé que la base de calcul du TEG était erronée, n'ayant pas été calculée sur la base de 365 jours, et le contrat contraire aux dispositions du code monétaire et financier. Les contrats ayant depuis été corrigés sur ce point, une action sur cette base est peu probable. Reste l'hypothèse d'un TEG manifestement sous-évalué, qui pourrait être jugé comme une pratique de mauvaise foi par le juge, au titre de l'article 1134, alinéa 3, du Code civil* »[1138].
Pour les collectivités territoriales, le respect du taux d'usure est aussi la règle[1139].

Sur les marchés financiers, le taux d'intérêt n'est pas le seul critère auquel il est fait référence pour distinguer une bonne offre d'une mauvaise. Au contraire, les travaux de Joseph E. Stiglitz et Andrew Weiss[1140] montrent que les banques n'ont pas forcément intérêt à placer le taux d'intérêt au niveau qui égalise l'offre et la demande de fonds prêtables, mais qu'un taux inférieur permet de maximiser leur espérance de profit du fait de la réduction du risque [1141]. Le taux d'intérêt est un critère nécessaire, mais insuffisant, l'actualité sur les taux d'intérêt dits « négatifs », hypothèse où le taux d'intérêt est inférieur au niveau d'inflation, en témoigne. Trop souvent les multiples dimensions du taux d'intérêt sont écartées au profit de la seule vision partielle offerte par le taux nominal. Le taux d'intérêt n'est pas le seul révélateur du coût de l'emprunt, il doit être lu à la lumière des autres avantages accordés au créancier ou au débiteur au moment de l'émission.

[1138] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 67

[1139] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 154

[1140] Joseph E. STIGLITZ et Andrew WEISS, « Credit Rationing in Markets with Imperfect Information », *The American Economic Review*, vol. 71, n° 3, 1981, pp. 393-410.

[1141] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 27

C. Sens et contresens de l'usage du terme « crédit » dans les discours

La polysémie du terme *crédit* génère une grande confusion dans les esprits. Celle-ci est particulièrement marquée au milieu du XIX^e^ siècle où sont tour à tour discutés ses origines, ses fondements et le sens des prescriptions prises contre lui. La confusion qui règne à cette époque conduit à ce que l'idée formulée par le mot *crédi*t se retrouve dans des discussions très différentes ; le terme est tour à tour envisagé de manière stricte comme étant le prêt d'une somme d'argent et des différents moyens dont disposent les acteurs pour parvenir à un échange, puis dans un sens plus large, il comprend aussi la question de la confiance ou de la fiabilité du prêteur et de l'emprunteur. Le crédit devient ici une croyance, un lien de confiance et met en jeu les réputations[1142].

Le premier sens du terme, le plus strict, doit d'ailleurs être utilisé avec prudence. L'expression de crédit public renvoie généralement à sa construction la plus moderne, c'est-à-dire celle de la Révolution française de 1789 et son développement durant le XIX^e^ siècle. Si l'expression est moins utilisée pour présenter le système de l'Ancien Régime c'est notamment, comme le souligne Jean Villaret, car *« il n'est pas possible de définir ainsi une organisation rudimentaire où les finances de l'État ne se distinguent pas de celles du souverain »*[1143]. Cette affirmation, qui doit être nuancée, reflète toutefois la présentation classique du sujet. Elle se retrouve au début du XX^e^ siècle dans les cours de Gaston Jèze qui consacre un chapitre entier au sujet[1144]. Pour l'auteur, « *l'expression « crédit public » évoque aujourd'hui, dans nos esprits, un ensemble d'idées touchant la dette publique* »[1145]. Il réaffirme d'ailleurs que traiter du crédit public n'a de sens qu'une fois que les

---

[1142] Sur cette question, voir Laurence FONTAINE, « Relations de crédit et surendettement en France : XVIIème-XVIIIème siècles », *op. cit.* L'auteur observe que « le premier sens renvoie à la réputation et à ses attributs, le second à la puissance politique et financière et le troisième à un prêt mutuel entre marchands ».

[1143] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*, p. 10

[1144] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 198 et suivantes

[1145] *Ibid.*, p. 198 Pour Jèze, le crédit public repose sur trois conditions : l'existence de capitaux mobiliers importants ; des facilités de transferts des titres ainsi que de négociations dans un Marché organisé ; la confiance des prêteurs dans les autorités publiques.

finances royales et le crédit personnel du Roi sont différenciés[1146]. Le crédit public est ici confondu avec la dette publique et le lien fait entre le taux d'intérêt, la capacité d'emprunter, la situation des emprunts publics et la dette publique est un héritage de cette conception. Il faut relever qu'elle emporte notamment comme conséquence d'écarter toutes les dettes non financières des débats.

Ce sens est bouleversé en 1924 quand apparaît dans le droit français un nouveau délit, celui d'« atteinte au crédit de l'État ». Cette loi est le résultat d'une crise monétaire et financière de grande ampleur frappant toute l'Europe et qui oblige l'État à protéger la dette publique. Plus encore, la loi du 12 février 1924 « *érige le crédit de l'État en un véritable attribut de la souveraineté nationale* »[1147] et s'inscrit comme « *un véritable acte de défense nationale* »[1148] dirigé contre « *les personnes soupçonnées de chercher à « saboter » le crédit de la France* » selon les termes employés par le ministre des Finances Charles de Lasteyrie en 1922[1149]. Cette loi a pour écho des troubles déjà observés à la fin du XIX[e] siècle durant lesquelles certaines personnalités et certains groupes engagés affichent leur défiance face au crédit national. À ce titre, Léon Bourgeois défend en 1893 « *l'adoption d'un texte réprimant les appels concertés au retrait des fonds des caisses d'épargne* ». Le ministre considère qu'il faut *« réprimer sans plus tarder les agissements susceptibles de « troubler le crédit public* »[1150]. Au sujet d'une loi de 1923 tendant à refréner la spéculation sur les changes, Jules Jaeger souligne lui que « *cette confiance de l'étranger est capricieuse ; elle peut être facilement influencée par l'envie, la jalousie, la haine et la calomnie ; elle repose donc souvent sur des éléments insaisissables et impondérables plutôt que sur des données précises et réelles telles que la situation économique* »[1151]. La loi de 1924 vise les manoeuvres spéculatives

---

[1146] *Ibid.*, p. 201

[1147] « Les inquiétudes sur la solidité du crédit de l'État, perceptibles dans les archives judiciaires et policières dès le début de la décennie, s'aggravent dans les premiers mois de l'année 1924 lorsque le franc, déjà fragilisé, fait face à des attaques spéculatives venues d'Allemagne, d'Autriche et de Hollande, qui emportent avec elles le cours des rentes d'État », Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*

[1148] AN, BB18 6858, rapport fait au nom de la commission de législation civile et criminelle du Sénat, 17 janv. 1924 cité par *Ibid.*

[1149] AN, BB18 6724, dossier 86BL470/30, affaire Georges Anquetil, févr. 1922. cité par *Ibid.*

[1150] Discours de Léon BOURGEOIS au Sénat, 3 févr. 1893, cité in AN, BB18 6724, note préparatoire à l'adoption de la loi du 12 février 1924 cité pari *Ibid.*

[1151] Proposition de loi tendant à refréner la spéculation sur les changes, présentée par Jules JAEGER, no 5447, 18 janv. 1923, p. 10, cité par *Ibid.* L'auteur relève d'ailleurs que « d'un point de vue

contre le franc, les visites de démarcheurs dans les campagnes, les campagnes politiques dénonçant la banqueroute et la faillite prochaine de l'État républicain, appels à ne pas souscrire aux emprunts.

Loi du 12 février 1924 remplaçant la loi du 3 février 1893 et réprimant les atteintes au crédit de l'État

Article premier. — Sera puni de trois mois à trois ans de prison et d'une amende de mille francs (1.ooo fr.) à vingt mille francs (20.000 fr.), quiconque, par des faits faux ou calomnieux semés à dessein dans le public, ou par des voies ou moyens frauduleux quelconques, aura provoqué ou tenté de provoquer des retraits de fonds des caisses publiques ou des établissements obligés par la loi à effectuer leurs versements dans les caisses publiques.

Art. 2. — Sera puni de six mois à trois ans de prison et d'une amende de cinq mille francs (5.000 fr.) à cinquante mille francs (50.000 fr.), quiconque aura, même sans emploi de moyens frauduleux : 1° Opéré ou tenté d'opérer la baisse des devises nationales, dans un but de spéculation ; 2° Provoqué ou tenté de provoquer la vente des titres de rente ou autres effets publics, mis obstacle ou tenté de mettre obstacle à l'achat desdits fonds ou valeurs ou à leur souscription dans un but de dépréciation.

Art. 3. — La peine sera de un an à cinq ans de prison et d'une amende de dix mille francs (10.000 fr.) à cent mille francs (100.000 fr.), si les agissements définis à l'article précédent ont été accompagnés ou de faits faux ou calomnieux, semés à dessein dans le public, ou de voies ou moyens frauduleux quelconques.

Art. 4. — Dans tous les cas prévus à la présente loi, lorsque le délinquant sera un étranger, la juridiction saisie prononcera, en outre, l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français. Au cas où cet étranger, malgré cette interdiction, rentrerait sur le territoire, avance à raison de 5 fr. 18 pour un dollar. En cas d'utilisation des dollars ainsi remis à la Banque de France, le taux de 5,18 sera pris pour base du remboursement et la différence entre le cours de réalisation et le cours de 5.18 sera bonifiée au Trésor. (…).

Art. 5. — L'article 463 du Code pénal sera applicable, sauf lorsqu'il s'agira d'un délinquant déjà condamné pour l'un des délits prévus et réprimés par la présente loi et reconnu coupable à nouveau de l'un des délits prévus et réprimés par celle-ci ; dans ce dernier cas, le sursis à l'exécution de la peine prévue par l'article premier de la loi du 26 mars 1891 sera également inapplicable.

Art. 6. — La loi du 3 février 1893 tendant à compléter les articles 419 et 420 du Code pénal est abrogée.

Art. 7. — La présente loi est applicable à l'Algérie, aux colonies et aux pays de protectorat.

sémantique, la loi de 1924 innove en substituant à la notion de « crédit public » celle de « crédit de l'État ».

Les contours de la loi ne semblent « *pas bien délimités, ni sur le plan scientifique ni sur le plan juridique* » [1152] . Nicolas Delalande observe que la loi est noyée dans un « *ensemble flou de discours et de pratiques susceptibles de nuire à la capacité d'emprunt de l'État et, plus largement, de semer le doute sur la pérennité de son existence* » [1153]. Toujours selon l'historien, « *en mars 1924, Étienne de Nalèche, au nom du Syndicat de la presse parisienne, s'adresse au garde des Sceaux pour lui signaler l'inquiétude qui règne parmi ses confrères après l'adoption de la loi réprimant les atteintes au crédit de l'État. Les journalistes redoutent que la loi ne soit utilisée pour restreindre leur liberté d'expression et décourager tout jugement de scepticisme quant à l'évolution du budget de l'État ou la pertinence de la politique économique du gouvernement. Le garde des Sceaux, dans les instructions qu'il adresse aux procureurs généraux, précise que l'on ne « saurait traiter sur le même pied les démarcheurs qui parcourent les différentes parties de la France et provoquent la vente de la rente et les auteurs d'articles de journaux sérieux qui, appréciant les différentes valeurs de la cote, donnent à leur clientèle des avis financiers ou des conseils d'arbitrage* »[1154]. Un arrêt de la Cour de cassation de décembre 1925 précise « *qu'il suffit que la dépréciation des fonds publics ait été un « moyen en vue d'une fin » pour caractériser le délit d'atteinte au crédit de l'État* » [1155]. Toutefois, ces « opinions » sont bien difficiles à prouver et la Cour de cassation est amenée à préciser que « *des propos tenus sous la forme d'une simple conversation dans une maison particulière, même s'il s'y trouvait accidentellement des personnes étrangères, ne peuvent être assimilés à une fausse nouvelle* » [1156]. En 1929, seule une dizaine de procédures sont en cours et une quinzaine de décisions sont déjà

[1152] *Ibid.* L'auteur relève que « d'un point de vue sémantique, la loi de 1924 innove en substituant à la notion de « crédit public » celle de « crédit de l'État ».

[1153] *Ibid.*

[1154] AN, BB18 6724, projet de circulaire du garde des Sceaux aux procureurs généraux, mars 1924 cité par *Ibid.*

[1155] AN, BB18 6724, circulaire du 16 avril 1926, cité par *Ibid.*

[1156] AN, BB18 6863, projet de loi réprimant les atteintes au crédit de la nation, août 1936, cité par *Ibid.* Il faut d'ailleurs signaler que le manque de structure du dispositif juridique conduit à des délations et des abus comme en témoigne la lettre du procureur général près la cour d'appel de Paris au garde des Sceaux, 11 juin 1924 : « À l'heure où le gouvernement prend la sage décision de poursuivre les mauvais Français qui jouent et spéculent sur la baisse du franc, je crois de mon devoir de vous signaler comme dangereux spécialiste de ce genre d'opérations où il a acquis depuis l'armistice une fortune scandaleuse, le juif d'origine polonaise Appel Maurice [...]. Je suis persuadé qu'une surveillance discrète et sérieuse de cet individu vous édifiera promptement sur son peu de scrupules et vous permettra de mettre fin à ses fructueuses combinaisons. [...] Un bon Français ». Voir AN, BB18 6724, 86BL470/24.

rendues[1157]. En 1936, le texte est modifié par le Front populaire en atteinte « *au crédit de la nation* »[1158].

Cette loi expliquerait pourquoi les auteurs parlent « *plus communément* » de crédit public que de dette publique[1159]. Elle met en avant le lien qui existe entre le financier, le politique et le juridique. Ce deuxième sens invite à envisager le crédit dans un rapport plus général et portant sur la confiance ou la fiabilité. Très présent dans la littérature, ce sens est relevé par Gabriel Tarde pour qui « *le crédit, qu'est-ce autre chose qu'un acte de foi ? Et la monnaie, qu'est-ce autre chose aussi qu'un acte de foi, la foi de celui qui, possédant une pièce d'or ou un billet de banque, s'attend fermement à pouvoir l'échanger contre telle marchandise que bon lui semblera - attente déçue s'il ne possède qu'une pièce fausse ? Et, dès lors, le rôle toujours grandissant de la monnaie et du crédit n'atteste-t-il pas que le rôle économique de la croyance grandit sans cesse dans les mêmes proportions ? Il n'est pas inutile de faire remarquer en passant, que non seulement la monnaie consiste dans une croyance, dans une confiance d'une très haute intensité - si intense qu'elle est inconsciente, mais encore qu'elle peut servir de mesure approximative, dans certains cas, à la hausse et à la baisse des croyances quelconques presque aussi bien que des désirs quelconques* »[1160]. Comme ses contemporains, D. Rollet utilise l'expression « crédit de l'État » pour traiter de la dette publique dans sa thèse de 1914 : « *le crédit, en bon français, c'est la réputation de solvabilité, de bon et sûr paiement ; pour l'État, c'est plus encore le degré de confiance qu'on a dans sa volonté de payer, d'après la réputation d'honnêteté qu'il s'est faite quant à l'acquittement régulier et exact des créances placées sur lui, réputation qui ne peut se fonder que sur le respect que, dans l'exercice général de sa Souveraineté, l'État accorde à la justice et à la légalité* »[1161]. Cette approche trouve aussi un écho dans les perceptions modernes avec le concept de « soutenabilité budgétaire » qui fonctionne sur les mêmes mécanismes de croyances, de liens de confiance et de réputation des acteurs. Elle est d'ailleurs aujourd'hui très

---

[1157] AN, BB18 6863, projet de loi réprimant les atteintes au crédit de la nation, août 1936, cité par *Ibid.*
[1158] Loi 18 août 1936 réprimant les atteintes au crédit de la nation.
[1159] M. AYDALOT, *Le délit d'atteinte au crédit de l'État*, cité par Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*
[1160] Gabriel TARDE, *Psychologie économique. Tome 1*, Paris, F. Alcan, 1902., p. 193 et 194
[1161] D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 162

étudiée par les juristes et se retrouve par exemple utilisée par Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret pour qui le crédit est le signe de « *la confiance en la solvabilité de l'État* »[1162]. La même interrogation se retrouve chez Jean Carbonnier qui cherche à « *mettre en relief la signification sociologique du prêt à intérêt* »[1163]. Le travail du Doyen Carbonnier est significatif de la difficulté des auteurs à pleinement se saisir de la question des intérêts.

§ 2 – Les prélèvements sur les titres de dette publique

Les différentes formes d'emprunts, qu'il s'agisse des rentes, des obligations ou autres, obéissent chacune à des régimes différents. L'usage du terme « titre de dette publique » pour traiter de la question des prélèvements peut donc générer une certaine confusion dans la mesure où il est imprécis. Pour autant, ce terme paraît le plus commode car il permet d'avoir une approche globale du sujet. Il semble en effet que la trop grande précision génère surtout une confusion et, au regard de l'histoire, permet de tenir à bonne distance toutes les critiques sur les impôts qui frappent les créanciers. L'étude de ces différents prélèvements est pourtant un moyen de situer le traitement que l'État leur réserve. Ces choix ne sont « *pas un hasard* »[1164], ils sont politiques et reflètent des croyances et des convictions.

Les titres de dette publique sont englobés dans une masse que l'État choisit ou non d'imposer pour des motifs qui diffèrent selon les époques et les circonstances. En France, l'État « *n'avance que très prudemment dans la taxation des revenus financiers* »[1165] et la situation fiscale des détenteurs de titre de dette publique est même longtemps guidée par l'adage selon lequel tout prélèvement sur un revenu issu d'un prêt à l'État est un non-sens, sinon un vol. Le premier principe du système fiscal de la dette publique est donc celui d'une immunité (**A**). La transformation des esprits, des marchés financiers ainsi que le rapprochement entre le régime des emprunts publics et privés conduisent non seulement à poser le principe d'une taxation comme

---

[1162] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 223

[1163] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 173

[1164] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 160

[1165] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

une évidence, mais surtout à mettre en place un régime fiscal spécialement dédié à cette forme de revenus, la fiscalité des valeurs mobilières (**B**).

A. Le principe d'immunité fiscale des titres de dette publique

Le principe d'immunité fiscale des titres de dette publique a pour origine la fin du XVIII[e] siècle. Pendant une longue période, il connaît un grand succès et est admis sans grande contestation (**1**). Dans ce premier temps, il est porté par les hommes politiques, mais un grand nombre des arguments utilisés paraissent vite inexploitables car ce privilège semble injuste. Le principe n'est pas abandonné pour autant, mais il n'est alors plus soutenu que par des arguments de nature économique (**2**).

1. Les origines du principe

De la Révolution au XX[e] siècle, la règle politique qui gouverne le système est qu'il n'est pas possible de créer un impôt sur les titres de dette publique. À cette époque, ce sont les rentes qui dominent et ce sont donc elles qui sont les premières concernées. Pour autant, la non-imposition des rentes n'est pas une évidence et c'est même un sujet brûlant sous l'Ancien Régime[1166]. Elle est très discutée et se retrouve par exemple défendue à l'Assemblée constituante par Mirabeau selon les termes suivants : « *On dit que la Nation a le droit d'imposer. Sans doute que les impositions doivent être réparties avec justice. Mais on ajoute qu'il faut que tous les genres de propriétés soient imposés : ceci n'est pas vrai ; ce qui est vrai, c'est que tous les individus sans exception soient soumis à l'Impôt. Un Impôt sur les terres ne porte pas que sur les propriétaires et les fermiers, qui en font seulement l'avance et la retrouvent sur le consommateur. Or ce consommateur, c'est le Rentier, sur qui vous voudriez mettre un Impôt direct, en lui retenant une partie de la Rente que lui doit la Nation. Il n'est aucun Impôt que le Rentier ne supporte en proportion de ses facultés et de ses dépenses. Soumettre le Rentier à une retenue, à un Impôt direct sur la Rente,*

[1166] Sur cette question, voir la thèse de D. ROLLET, « La rente française devant l'impôt », *op. cit.* L'auteur précise notamment que « pour préciser dans une idée d'ensemble la situation fiscale des Rentes en 1789, on aperçoit facilement que des cinq Impôts de droit commun les atteignant en droit, elles les esquivaient tous soit totalement soit en partie », p. 19.

ce n'est pas vouloir qu'il paie sa part de contribution, c'est vouloir qu'il la paie deux fois »[1167].

L'immunité des rentes n'a pas pour origine le Grand Livre de la dette publique de 1793. Au contraire, lors de la création du Grand-Livre de la dette publique les articles 111 et 112 de la loi du 24 août 1793 prévoient que les rentes sont assujetties au principal de la contribution foncière[1168] et que le prélèvement est effectué par voie de retenue sur les arrérages. Il faut toutefois relever, avec Edgar Allix par exemple, qu'on ne sait « *pas exactement dans quelle mesure cet impôt fut levé* », car « *une loi du 28 pluviôse an IV en exonéra le premier semestre de l'an IV. D'ailleurs à ce moment-là les rentiers étaient dans une situation déplorable, on ne les payait plus qu'en assignats. C'est sur ces entrefaites que la loi du 9 vendémiaire an VI consacra la célèbre Banqueroute des deux tiers. Deux tiers des inscriptions étaient remboursés aux rentiers en assignats sans valeur ; le tiers restant était consolidé, c'est-à-dire conservé en inscriptions au Grand-Livre, et pour donner un dédommagement aux rentiers, l'article 98 de la loi du 9 vendémiaire an VI déclara que « le tiers de la dette publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue présente et future »* »[1169]. D'ailleurs, cette situation ambiguë fait écrire à certains auteurs que la rente n'était pas imposable[1170].

Le principe d'immunité fiscale des détenteurs de titre de dette publique a pour origine la banqueroute des deux tiers[1171]. À cette époque, il est défendu par la classe gouvernante comme étant à la fois une compensation, mais aussi une règle de bon sens car un tel prélèvement conduit à tromper la confiance des prêteurs. Ce dernier argument n'est d'ailleurs pas nouveau et il est déjà soulevé en 1793. L'État prend un engagement vis-à-vis des porteurs de rente et est « *lié par sa parole, comme l'est « un honnête homme » par ses promesses* »[1172]. Taxer la rente est même considéré comme

---

[1167] Moniteur Universel, 8 août 1789 cité par D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 28 et 29

[1168] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 194

[1169] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 437 et 438

[1170] Michel LUTFALLA, « La « préhistoire » de la dette publique de François 1er à Waterloo », *op. cit.* L'auteur cite notamment Marcel Marion.

[1171] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 257

[1172] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 437 et 438

« *une banqueroute partielle* » [1173] car l'État-débiteur réduit sa dette de sa propre autorité en retenant un impôt sur les arrérages.

Une fois la règle posée, elle connaît son âge d'or durant toute la période classique et n'est pas fortement remise en cause. À l'image de ce que peut en écrire Jean-Baptiste Say, si « *le génie de la fiscalité exploite avec avidité les sources de presque tous les revenus, celle-ci a été mise à l'abri de ses atteintes* »[1174]. Ce principe d'immunité trouve d'illustres défenseurs et parmi eux le baron Louis, alors ministre des Finances et créancier de l'État[1175], qui défend ardemment l'idée qu'il n'est pas possible de créer un impôt sur les rentes sans tromper la confiance des prêteurs[1176]. Cette vue est d'ailleurs proprement française et doit être comprise dans le cadre des conséquences de la Banqueroute des deux tiers, car l'impôt sur les rentes est pratiqué sous l'Ancien Régime en France, mais aussi par d'autres États tels que la Hollande. Le discours du début du XIX[e] siècle qui le considère comme une tromperie témoigne donc d'une approche nouvelle du sujet. D'ailleurs si le consensus de l'époque semble être que les rentes doivent être affranchies d'impôt, c'est aussi largement parce que la bourgeoisie au pouvoir à ce moment souhaite que ses revenus, dépendants des émissions de titres de dette publique, soient libres de toute taxation. Fidèle compagnon du baron Louis, Talleyrand justifie cette pratique alors qu'il est lui aussi accusé de spéculer sur la dette de l'État[1177]. Cette politique connaît un grand succès et les rentes échappent à tous les impôts de la Restauration[1178]. Dans son « *Traité de la*

[1173] *Ibid.*, p. 437 et 438

[1174] Jean Baptiste SAY, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, *op. cit.*, p. 237

[1175] François BONNEVILLE, « Le baron Louis (1755-1837) : portait d'un financier au service de l'Etat », *op. cit.*; François BONNEVILLE, « Le baron Louis : créancier de l'Etat et ministre des Finances Réflexion autour de son unique ouvrage, l'« Opinion d'un créancier de l'État » », *op. cit.*

[1176] Sur cette question, Yves GUENA nous rappelle que « sous l'influence des idées saint-simoniennes, on proposa un impôt sur les rentes ; là-dessus le baron Louis ne pouvait céder, car son credo voulait que l'Etat s'acquittât rubis sur l'ongle de ce qu'il devait aux créanciers qui lui avaient fait confiance » Yves GUÉNA, *Le baron Louis: 1755-1837*, Paris, Perrin, 1999, 282 p., p. 253.

[1177] On l'accusa même d'avoir spéculé sur le commerce des vins, certains auteurs semblent pourtant ne pas offrir de crédit aux nombreuses accusations comme A. VICKE dans Ferdinand HOEFER (sous la direction de) *Nouvelle biographie générale*, *op. cit.* Volume 31, p. 1047 voir aussi André LIESSE, *Portraits de financiers Ouvrard, Mollien, Gaudin, baron Louis, Corvetto, Laffitte, de Villèle*, *op. cit.* p. 189 et une anecdote d'importance sur une spéculation de Talleyrand, p. 190

[1178] Christian RIETSCH, « La dette publique et les rentes françaises durant la Restauration », *op. cit.* L'auteur souligne qu'il « en est de même des impôts des régimes suivants et cela va jusqu'à l'exemption aux trois impôts mis en place dans la deuxième moitié du XIX e siècle, l'impôt du timbre (loi du 5 juin 1850), l'impôt de transmission (loi du 23 juin 1857) et l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (loi du 29 juin 1872). On s'accordera progressivement que cette immunité fiscale n'est pas générale, puisqu'elle ne s'étend pas aux droits de mutation par décès, ni aux transmissions entre vifs à

dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux » de 1895, Emmanuel de Bray souligne même que l'immunité d'impôt dont jouissent les rentes passe « *à l'état d'axiome financier* »[1179].

2. Les problèmes soulevés par la règle d'immunité

L'idée de ne pas imposer les titres de dette publique n'a pas de racines historiques anciennes et n'est pas directement liée aux troubles de 1789. La non-imposition des rentes est même une rupture au regard des pratiques de l'Ancien Régime. Durant une longue période, il n'est pas considéré que les titres de dettes publiques doivent faire l'objet d'un traitement différent des autres formes de revenus qui sont taxés. L'imposition est même bien utile pour baisser le taux d'intérêt des titres sans les convertir à un taux inférieur. L'État peut aussi chercher à prêter à un taux élevé afin d'attirer les prêteurs, puis à récupérer une partie de la somme au moyen de la taxation. Ces pratiques lui laissent une marge de manœuvre pour mener différentes politiques d'émission. Le principe politique de non-imposition des titres de dette publique ne s'impose donc pas à l'esprit de tous.

Dès le début du XX^{e} siècle, le parti-pris fiscal à la faveur des créanciers n'est plus tenable politiquement. L'immunité fiscale est dénoncée et devient « *impossible à justifier* »[1180]. À la question « *L'État doit-il imposer sa rente ?* » D. Rollet répond en 1914 « *que les Rentes d'État dussent être placées en dehors du droit commun fiscal, on n'en aperçoit pas, au moins au premier abord la raison* »[1181]. À cela, il faut ajouter que du « *point de vue rationnel* »[1182], les rentiers sont vilipendés par l'opinion tout comme ils sont la cible de la science économique qui dénonce leur inutilité. La question de leur imposition est donc un sujet brûlant. L'idée d'équité selon laquelle « *ne peut-on dire d'abord que les Rentiers en prêtant leurs fonds à l'État, rendent service à la collectivité de même que les autres contribuables lui rendent service par*

---

titre gratuit qui sont soumises aux droits établis pour les successions et les donations (loi du 18 mai 1850, art. 7), ni plus tard à l'impôt général sur le revenu ».

[1179] Emmanuel de BRAY, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, *op. cit.*, p. 227

[1180] Gaston JEZE, cité par François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 175

[1181] D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p., p. 21

[1182] *Ibid.*, p. 21

le moyen des impositions ? »[1183] est rejetée. D. Rollet y répond en affirmant qu'il « *serait déjà difficile de prétendre que les capitalistes sont des êtres spéciaux, surnaturels, chez lesquels l'intérêt personnel ne serait pas le mobile de leurs actes en général, et des actes ayant un but pécuniaire en particulier. On a même pu dire que par les emprunts publics, c'est au contraire l'État qui rend service aux capitalistes* » [1184]. Le problème de l'immunité fiscale pose celui du sens de l'impôt et des représentations de la justice fiscale[1185]. L'impôt est ici renvoyé à sa « *nature morale* »[1186] et politique. Pour D. Rollet : « *on voit mal comment un tel système pourrait être de nature à assurer la justice fiscale* »[1187]. L'auteur poursuit : « *la théorie de l'immunité fiscale n'est pas une idée simple, une idée qui vienne naturellement à l'esprit, qu'elle choque au contraire. Ce qui est simple, ce qui est instinctif, c'est le principe de l'égalité devant les charges publiques de tous les membres d'une même société, et cela, quelle que soit la pratique adoptée pour le réaliser, quel que soit le système d'impôts choisi* » [1188]. Dans le même sens, Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret observent que cette immunité est *« regrettable au point de vue de la justice fiscale* », car « *par définition, l'aménagement doit être réalisé en considération de la personne du contribuable et non en considération de la nature du bien imposé. L'immunité de la rente, par son caractère réel, ne peut donc se justifier par des raisons de justice fiscale* » [1189].

Les arguments économiques prennent la suite et ouvrent les perspectives du sujet à la thématique de la concurrence fiscale entre les États qui impose aux gouvernants de mettre en œuvre des exemptions fiscales pour attirer les prêteurs. En ce sens, Gaston Jèze relève que beaucoup d'États accordent à leurs prêteurs certaines exemptions fiscales et que « *les porteurs de titres de la dette publique ne sont pas assujettis au régime fiscal ordinaire* » [1190]. Ces arguments économiques ne sont

---

[1183] *Ibid.*, p. 22
[1184] *Ibid.*, p. 22
[1185] *Ibid.*, p. 26
[1186] Louis TROTABAS, *Les finances publiques et les impôts de la France*, *op. cit.*, p. 116
[1187] D. ROLLET, « La rente française devant l'impôt », *op. cit.*, p. 29
[1188] *Ibid.*, p. 33
[1189] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 258
[1190] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 289

jamais démentis par les décideurs politiques et ils sont même soutenus car il est pensé que la situation des détenteurs de titres de dette publique est faussement privilégiée[1191]. Ce n'est pas faux car au XX^e siècle elle est même menacée par l'inflation. Celle-ci ne doit pas être minimisée et peut tendre à « *vider le privilège de toute utilité* » [1192]. Le problème de l'inflation guide même la politique d'emprunt de l'État dans bien des circonstances[1193]. Du reste, et comme le souligne François Colly, « *l'immunité fiscale promise en 1797 a été renouvelée tacitement ou expressément pour tous les emprunts jusqu'en 1914* » [1194].

B. Le régime fiscal dérogatoire des titres de dette publique

Durant la majeure partie du XIX^e siècle, les valeurs mobilières sont concernées par quatre impôts différents : un droit de timbre, un droit de transmission, la taxe sur le revenu et l'impôt sur les opérations de bourse. Comme souligné, la rente française est dans une situation compliquée face à l'impôt et dans l'ensemble, elle n'est assujettie qu'au dernier cité[1195]. Le régime fiscal bâti durant la période révolutionnaire reste longtemps en vigueur et même quand la loi du 29 juin 1872 instituant un « impôt sur le revenu des valeurs mobilières » est votée, les titres de dette publique restent dans une situation dérogatoire par rapport au droit commun des valeurs mobilières et des autres titres. Durant toute la période classique, c'est-à-dire de la Révolution à la Première Guerre mondiale, le principe est que les titres de dette publique soient exempts de droits[1196] (**1**).

Le développement continu d'une fortune assise sur les valeurs mobilières, le rejet des arguments politiques dans une époque où le capitalisme est fortement contesté[1197], l'idée d'égalité devant l'impôt qui prend son envol ainsi que les

---

[1191] Cette idée est rejetée par D. ROLLET, *La rente française devant l'impôt*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p.

[1192] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 175

[1193] Voir l'intervention de Maurice PAPON, alors Rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan en 1977, Assemblée Nationale - 1" seance du 10 mai 1977, p. 2576

[1194] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 195

[1195] Alfred NEYMARCK, *Que doit-on faire de son argent ?*, *op. cit.*, p. 112

[1196] Pour une liste, se reporter à François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 189

[1197] Les contestations sont nombreuses. Yves GUENA rappelle par exemple que « sous l'influence des idées saint-simoniennes, on proposa un impôt sur les rentes ; là-dessus le baron Louis ne pouvait céder,

malentendus générés par les seuls arguments économiques font que le principe d'immunité fiscale vacille. Il faut tout de même attendre 1973 pour voir un alignement de l'ensemble de ces revenus (**2**). Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que l'ancienne règle est délaissée au profit d'un alignement complet avec le régime de droit commun. Plus encore, l'imposition des titres de dette publique est même mise en avant par l'Agence France Trésor (**3**).

1. La réaffirmation du principe de non-imposition des titres de dette publique

La loi du 29 juin 1872 institue un « impôt sur le revenu des valeurs mobilières » (IRVM) d'un montant de 3%[1198]. Cette loi est justifiée par l'essor d'un Marché financier stable et générant des richesses. Elle est considérée comme l'une des innovations fiscales les plus importantes introduites depuis la Révolution. Toutefois, dans ses « *Observations générales sur le régime fiscal des capitaux mobiliers et, en particulier, des valeurs mobilières* » dans la « *Revue de science et de législation financières* » en 1914, Gaston Jèze souligne bien *« l'imposition des capitaux mobiliers et, en particulier, des valeurs mobilières nationales ou étrangères est l'un des problèmes les plus difficiles de la science financière et de la technique fiscale. Tout est contestable. Tout est contesté* »[1199].

Dans son principe, l'IRVM a une assiette large car il frappe à la fois les dividendes versés aux actionnaires, mais aussi les intérêts versés aux porteurs d'obligations ainsi que les « *revenus de toute nature* » que le détenteur de valeurs mobilières peut être amené à recevoir en plus du remboursement du capital engagé et cela quelle que soit la forme juridique que peuvent prendre ces revenus[1200].

---

car son credo voulait que l'Etat s'acquittât rubis sur l'ongle de ce qu'il devait aux créanciers qui lui avaient fait confiance » Yves GUÉNA, *Le baron Louis*, *op. cit.*, p. 253.

[1198] Par la suite la loi du 26 septembre 1890 monte le taux à 4%.

[1199] Gaston JÈZE, « Observations générales sur le régime fiscal des capitaux mobiliers et, en particulier, des valeurs mobilières », *Revue de science et de législation financières*, vol. 12, 1914, pp. 467-490.

[1200] Georges DELOISON, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse ; avec un commentaire*, *op. cit.*, p. 739 et s. Dans son ouvrage Georges Deloison commente la loi et relève que « le paragraphe second établit en très bon français (voir Littré au mot Emprunt) une distinction entre les départements, communes et établissements publics qui émettent des emprunts dont ils servent les arrérages et les sociétés, compagnies et entreprises qui émettent des obligations dont elles servent les intérêts. Comme la loi est faite pour les valeurs mobilières désignées par les lois du timbre, de la transmission et autres, il est clair aussi qu'il ne s'agit ici que des titres négociables, cotés ou susceptibles d'être cotés », voir p. 742

Cependant, les intérêts versés aux détenteurs de rentes d'État, d'obligations du Trésor, de Bons du Trésor ou de Bons de la Défense nationale ne sont pas imposés. D'ailleurs, sur le modèle de la rente française, les rentes et effets publics des gouvernements étrangers ne sont pas non plus assujettis à la taxe sur le revenu[1201] (ils sont par contre soumis au droit de timbre de 2%). Les titres émis par les communes, départements, PTT, Chemins de fer[1202] sont eux soumis à l'IRVM[1203] tout comme les fonds et valeurs étrangères[1204].

À la fin du XIX[e] siècle, il est considéré qu'il y a « *un engagement pris par l'État d'assurer à la rente l'immunité fiscale* » [1205]. Si cet impôt frappe le revenu de la rente par exemple au taux de 5%, il est considéré qu'il s'agit là d'une spoliation des rentiers de 5 centimes par chaque franc d'arrérages dus en vertu du contrat. Pire encore, « *c'est une mesure comparable aux retranchements de quartier de l'ancien régime* »[1206]. Les lois successives qui organisent la taxation des valeurs mobilières respectent donc cette interprétation. Les rares lois fiscales qui touchent la rente ne sont pas présentées comme des remises en cause de l'immunité, mais par exemple comme le prix du droit successoral en cas de transmission de rentes (droit de transmission qui frappe la propriété)[1207]. Les lois d'emprunt de 1894 et de 1898 sur les rentes viagères prévues sur la caisse nationale des retraites ou celle de 1902 réaffirment toutes les privilèges et immunités attachés aux rentes. Dans le même sens,

---

[1201] Il faut d'ailleurs souligner que le régime des emprunts étranger est assez compliqué. Les fonds d'État se distinguent des titres émis par les sociétés, villes, provinces en ce qu'ils sont remboursables par une collectivité exerçant une autorité souveraine propre. « Il ne faut donc pas s'en rapporter à la dénomination du titre. Ainsi, les titres de la ville de Hambourg, ceux des provinces de l'Argentine ou du Brésil sont considérés comme des fonds d'Etat ». Voir Alfred NEYMARCK, *Que doit-on faire de son argent ?*, *op. cit.*, p. 115 et 119.

[1202] Décret du 22 mai 1858 – « Négociations aux Bourses françaises des titres de chemins de fer étrangers » - Article 1[er] « la négociation à la Bourse de Paris et dans les Bourses départementales des titres émis par les compagnies de chemins de fer construits en dehors du territoire français est soumise aux lois et règlements qui sont applicables à la négociation des valeurs françaises de même nature ».

[1203] Loi relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières et modifiant les taxes établies par les lois des 23 juin 1857, 16 septembre 1871 et 30 mars 1872 – Article 3.

[1204] Loi relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières et modifiant les taxes établies par les lois des 23 juin 1857, 16 septembre 1871 et 30 mars 1872 – Article 4. « les titres étrangers ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement de cette taxe ».

[1205] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 437 et 438

[1206] *Ibid.*, p. 437 et 438

[1207] Louis FOYOT, *Guide du rentier sur l'État, ses relations avec le trésor*, *op. cit.*, p. 134

elles continuent d'en faire bénéficier aux nouveaux titres émis[1208]. Pour les autres formes de revenus, le taux de 3% est progressivement relevé pour atteindre 17% en 1933.

Le système fiscal vit une révolution à partir de 1914 et la décision politique d'imposer tous les revenus. Les dispositifs de l'impôt sur le revenu (IR) sont principalement contenus dans deux lois, la loi de finances du 15 juillet 1914[1209] dans ses articles 5 à 25, modifiée par la loi de finances du 30 décembre 1916 établissant l'Impôt général sur le Revenu (IGR) ainsi que la loi du 31 juillet 1917 portant suppression des « quatre vieilles » et établissant un impôt sur diverses catégories de revenus ou Impôts cédulaires.

L'évolution des idées et les besoins grandissants de l'État poussent à la création d'un impôt général sur le revenu (IGR) dû au 1er janvier de chaque année par toutes les personnes ayant en France une résidence habituelle[1210]. L'assiette des capitaux mobiliers concernés par l'IGR reprend largement celle de l'IRVM, mais elle l'élargit et y inclut l'ensemble des intérêts de la dette publique[1211]. Cet impôt est donc établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque contribuable[1212]. L'intégration des titres de la dette publique est une révolution et ne s'est pas faite sans difficulté. Malgré les fortes oppositions, Joseph Cailleux parvient à convaincre les députés de les inclure dans la liste des revenus que les foyers concernés doivent déclarer au titre de l'IGR[1213]. À cette époque, l'IGR est conçu comme étant un impôt fortement progressif qui frappe une « *petite minorité de contribuables* »[1214], il paraît donc normal d'inclure ces signes de richesse dans la taxation.

Par la suite, l'IRVM est intégré dans le système d'impôts cédulaires sur le revenu tel qu'il est créé par la loi du 31 juillet 1917. L'impôt cédulaire ne simplifie pas le système fiscal et d'ailleurs les titres de dette publique sont toujours exonérés.

[1208] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 437 et 438

[1209] Journal officiel de la République française, 18 juillet 1914, p. 6449

[1210] Loi du 15 juillet 1914, article 6.

[1211] Pour une discusion précise, voir Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 510

[1212] Loi du 15 juillet 1914, article 10.

[1213] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 385

[1214] *Ibid.*, p. 385

Les intérêts de la dette publique sont l'une des exceptions les plus notables à la règle générale selon laquelle l'impôt frappe un revenu global (la somme de tous les revenus soumis aux divers impôts cédulaires), toutefois ils restent concernés par l'IGR.

La taxation des titres de dette publique est justifiée dans les débats par le coût exorbitant des conflits armés. Ils conduisent même les hommes politiques les plus défavorables à l'imposition des revenus et des titres de dette publique (la majorité du « Bloc national ») à infléchir leur position et à voir dans les titres de dette publique une ressource[1215]. Pour cette raison, la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales frappe les titres de dette publique[1216]. À cette époque, les débats sont violents et les détenteurs sont dans une situation difficile. Le franc tarde à retrouver son niveau d'avant-guerre et par conséquent la « *parole sacrée* » donnée à « *ceux qui avaient prêter à l'État pour financer la guerre en souscrivant massivement aux Bons de la Défense Nationale et autres emprunts émis durant la guerre et au début des années 1920* » n'est pas respectée, d'ailleurs, elle ne le se sera jamais[1217].

La réaffirmation continue du principe d'immunité fiscale se justifie malgré tout car moins de dix ans après ces événements, la loi du 13 mars 1924 exonère à nouveau les intérêts des bons du Trésor et des Bons de la Défense Nationale. Ainsi que l'observent Edgard Allix et Marcel Lecerclé, « *une brèche a été entre-ouverte* »[1218] et dans les années suivantes, de très nombreuses exemptions voient le jour comme la loi du 29 décembre 1929 qui exonère les annuités d'emprunts servies par l'État [1219]. En fin de compte, « *la plus importante* » exemption du système fiscale concerne les intérêts de la dette publique[1220].

L'exonération de « *l'immense majorité* » [1221] des emprunts publics à court terme ainsi qu'une fraction importante des emprunts à long terme est justifiée par l'inflation qui fait fondre les revenus des détenteurs de titres. Comme souligné, les « *privilèges* » sont vécus comme des réponses aux crises qui ont fait perdre beaucoup aux

[1215] *Ibid.*, p. 396
[1216] *Les Nouveaux impôts texte officiel et complet de la loi du 25 juin 1920*, Paris, E. Chiron, 1920.
[1217] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 409
[1218] Cité par *Ibid.*, p. 511
[1219] Pour une liste précise, voir *Ibid.*, p. 511
[1220] *Ibid.*, p. 512
[1221] *Ibid.*, p. 409

capitalistes. Par contre, ils enclenchent un mouvement à la faveur des détenteurs de capitaux qui n'est pas démenti par l'évolution postérieure du système fiscal. En effet, cette dynamique n'est pas ralentie par la IV^e^ République, par le régime de Vichy pas plus qu'elle ne l'est au début de la V^e^ République malgré de grandes réformes du Marché boursier[1222]. D'ailleurs, la loi du 29 novembre 1965 institue un régime de prélèvement dit « libératoire » pour les obligations qui permet d'échapper à la pression fiscale de droit commun[1223]. Par contre, depuis 1965 tous les bons et obligations, et plus généralement toutes les valeurs mobilières délivrant des revenus fixes, sont imposés. Les titres peuvent tout de même bénéficier d'une exonération complète de l'impôt progressif sur le revenu si leurs détenteurs acceptent de soumettre les revenus correspondants au prélèvement libératoire. Son taux d'imposition est généralement compris entre 15% et 25%. Thomas Pikkety relève que ce système permet aux contribuables suffisamment aisés pour figurer dans des tranches d'imposition relativement élevées du barème progressif de l'impôt sur le revenu d'avoir intérêt à opter pour ce régime dérogatoire. La création du prélèvement libératoire ne doit pas faire oublier que les obligations ne sont pas les seuls instruments financiers utilisés par l'État. Les emprunts d'État (comme l'emprunt Pinay de 1952) restent totalement exonérés d'impôt (ni soumis ni au barème progressif de l'impôt sur le revenu ni au prélèvement libératoire)[1224].

2. En 1973, l'alignement du régime des titres de l'État sur le régime général des valeurs mobilières

Les années 1970 sont marquées par des crises sociales et économiques. La légitimité de l'intervention de l'État dans la société est fortement remise en cause à un moment où ses moyens financiers s'amenuisent[1225]. La crise économique de 1973 a des conséquences très importantes sur l'ensemble de l'environnement financier, les taux d'intérêt sont à la hausse, la croissance diminue et la dette augmente fortement.

[1222] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, *La place financière de Paris au XXe siècle: Des ambitions contrariées*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2015, 514 p.
[1223] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 512
[1224] *Ibid.*, p. 513
[1225] Jean-Christophe VIDELIN, « Le droit public économique et les crises économies : approche historique », *Revue Française de Droit Administratif*, 2010, p. 727 et s.

Le premier élément notable est que les émissions sur le Marché obligataire l'emportent face aux autres formes d'émissions [1226]. Le deuxième est que l'endettement devient un mode de financement banalisé, les prescriptions morales qui entourent l'emprunt sont oubliées, les entreprises se financiarisent et deviennent « *un ensemble de vases communicants* »[1227]. Les dettes publiques et privées circulent comme les autres flux. La dette des collectivités locales ou de la sécurité sociale ne sont pas en reste et prennent une importance significative. À titre d'exemple, la dette des collectivités locales croît de 5% par an en volume dans la période des forts investissements des années 1970[1228]. Les politiques de relance imaginées dans le passé échouent et l'accroissement de dépenses et des dettes ne produit plus les effets bénéfiques du passé. Ce contexte est donc propice à une refonte du régime des titres d'État. Les obligations prennent définitivement le relais et en 1973 l'alignement du régime des titres de l'État sur le régime général des valeurs mobilières est acté[1229]. « *L'étape décisive* » [1230] est réalisée avec l'émission de l'emprunt 7 % de 1973 qui aligne le régime juridique des emprunts publics et privés et introduit une novation en qualifiant les titres soumis à ce régime d'obligations. Dans le passé, le nom d'*obligation* est donné à des titres qui sont en droit des valeurs du Trésor. Avec ce nouvel emprunt, les obligations 7 % sont de véritables obligations soumises au régime général des obligations[1231] comme le prévoit l'article 1er du décret du 9 janvier 1973 qui dispose que « *le ministre de l'Économie et des Finances est autorisé à émettre un emprunt représenté par des obligations 7%* »[1232]. Depuis l'emprunt 7% de 1973, tous les emprunts émis correspondent au même type obligataire et sont soumis au régime juridique de droit commun aligné sur celui des obligations des émetteurs privés et semi-publics.

À côté, les privilèges fiscaux sont de moins en moins nombreux et suscitent la méfiance des Parlementaires. Robert Boulin, ministre délégué à l'économie et aux

---

[1226] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *op. cit.*

[1227] Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*, p. 10

[1228] Robert HERTZOG, *La Dette publique en France*, *op. cit.*, p. 145

[1229] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 295-332.

[1230] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 161

[1231] *Ibid.*, p. 161

[1232] *Ibid.*, p. 161

finances en 1977, met en garde contre toute « *constitution de privilèges ou de pratiques choquantes sur le plan de l'équité fiscale* »[1233]. De rares emprunts comprennent des mesures « *incitatives* »[1234], mais cette attractivité est limitée par la volonté claire d'éviter tous les effets d'éviction des capitaux privés[1235]. Les derniers privilèges fiscaux ne tiennent plus qu'à un fil.

3. Le régime de droit commun : la fin des privilèges

Longtemps, la fiscalité des titres de dette publique n'est comprise que par les spécialistes de la matière et pour le public elle est masquée derrière le principe de non-imposition des rentes. L'idée qui domine les discussions est que les titres d'État sont des placements financiers particulièrement intéressants du point de vue fiscal[1236]. L'alignement entre le régime spécial et celui de droit commun met fin à ces débats. Au regard des anciennes pratiques, il est même frappant d'observer que l'agence d'État chargée de diffuser les titres de dettes publiques indique de manière claire et précise autant d'informations alors que le domaine est longtemps marqué par le secret.

Dans le droit positif, la fiscalité de la dette publique est une « Fiscalité des valeurs sur les marchés au comptant » pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les emprunts d'État. Il faut distinguer différentes situations, comme celle des particuliers (résidents français ou non) ou encore les hypothèses dans lesquelles il existe des conventions fiscales internationales entre des États et la France.

Les intérêts des obligations assimilables du Trésor (OAT) et emprunts d'État perçus par des personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont sauf exception « *soumis obligatoirement au barème progressif de l'impôt sur le revenu l'année suivant celle de leur perception après avoir supporté l'année même de leur perception un prélèvement obligatoire non libératoire (« acompte ») au taux de 24 % (auquel il convient d'ajouter les prélèvements sociaux sur les produits de placement au taux global de 15,5%). Cet acompte s'impute sur l'impôt calculé au barème*

[1233] Assemblée Nationale - 1" seance du 10 mai 1977, p. 2578
[1234] Assemblée Nationale - 1" seance du 10 mai 1977, p. 2578
[1235] Assemblée Nationale - 1" seance du 10 mai 1977, p. 2577
[1236] Alfred NEYMARCK, *Que doit-on faire de son argent ?*, *op. cit.*

progressif, l'excédent éventuel étant restituable »[1237]. Pour les particuliers soumis à l'impôt sur le revenu, la fiscalité applicable aux BTAN et BTF est très proche de celle applicable aux OAT et emprunt d'État[1238]. Pour les organismes sans but lucratif, plusieurs situations sont à distinguer. Pour les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés, les entreprises individuelles et les sociétés de personnes, la fiscalité applicable aux BTAN et aux BTF est la même que celle applicable aux OAT et aux emprunts d'État. Le régime est d'apparence simple, mais la technicité des exceptions le rend peu lisible. Toutefois, le principe d'une imposition obligatoire au régime général des revenus est une rupture notable.

Pour les non-résidents les intérêts des emprunts d'État et des OAT sont exonérés d'impôt sur le revenu s'ils ne sont pas versés dans un *État ou Territoires Non Coopératifs* (ETNC)[1239], quel que soit l'État de résidence du bénéficiaire des intérêts. Conformément au III de l'article 125 A du CGI, lorsque ces revenus et produits sont versés dans un ETNC, ils sont soumis obligatoirement à un prélèvement au taux de 75%. Ces produits sont, le cas échéant, soumis à une retenue à la source aux taux de 15% ou de 17% pour les valeurs, obligations et primes de remboursement émises avant le 1er janvier 1987[1240].

La France est liée par des conventions fiscales avec de nombreux pays. La règle générale est que les intérêts et primes de remboursement des OAT et emprunts d'État sont soumis aux prélèvements sociaux (CSG, CRDS) applicables au titre des produits de placements au taux global de 15,5%[1241].

Il faut enfin relever que certains dispositifs fiscaux sont critiqués pour leur inefficience. Le directeur général de l'AFT reconnaît d'abord que « *certains fonds situés dans des paradis fiscaux achètent certainement des titres obligataires, mais ce sont des cheminements très difficiles à repérer : il peut y avoir des chaînes d'actions*

[1237] Jusqu'au 31 décembre 2012 sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu ou, sur option du contribuable, à un prélèvement forfaitaire libératoire au taux de 24 % (hors prélèvements sociaux). Ce prélèvement optionnel a été supprimé par l'article 9 de la loi de finances pour 2013 (n°2012-1509 du 29 décembre 2012) pour les intérêts perçus à compter du 1er janvier 2013. Voir le site de l'Agence France Trésor.

[1238] Jusqu'au 31 décembre 2012 ils sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Voir le site de l'Agence France Trésor.

[1239] Un arrêté signé le 21 décembre 2015 a retiré les Iles Vierges britanniques et Montserrat de la liste des Etats et territoires non coopératifs (ETNC). Cette liste comporte désormais six Etats ou territoires : le Bostwana, Brunei, le Guatemala, les îles Marshall, Nauru et Niue.

[1240] Voir le site de l'Agence France Trésor.

[1241] Voir le site de l'Agence France Trésor.

successives pour acquérir des titres de dette française – chaînes qu'il est extrêmement difficile de remonter ». Cette difficulté est confirmée par M. Frédéric Germain, directeur des opérations d'Euroclear qui remarque que *« si la banque agit pour le compte d'un établissement situé dans l'Ohio qui travaille lui-même pour le compte de quelqu'un situé dans les îles Caïman ou dans le Delaware, il sera très compliqué de s'assurer du respect des règles standard et de ne pas se trouver dans un paradis fiscal. En l'état actuel, je ne peux pas vous dire si c'est le cas ou non* ». En 2009, le Parlement a introduit à l'article 125 A du code général des impôts[1242], à l'initiative du Gouvernement, une disposition prévoyant un prélèvement à la source, dont le taux avait été fixé à l'époque à 50%, sur les intérêts des valeurs du Trésor lorsque ceux-ci *« sont payés hors de France, dans un État ou territoire non coopératif* »[1243]. Ce taux a depuis été porté à 75%. En application de cet article, dès lors qu'un établissement payeur effectue un versement dans un État ou territoire non coopératif, il a l'obligation de procéder à ce prélèvement, sauf à ce que le débiteur démontre que les opérations auxquelles correspondent ces revenus ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation de ces revenus et produits dans un ETNC. Cette disposition est en réalité de portée très limitée puisqu'elle ne vise que les flux directs entre la France et les territoires concernés. Gilles Carrez, le rapporteur général, relève dans son rapport que « *pour éviter l'interposition de bénéficiaires établis dans des États ou territoires qui ne sont pas des ETNC, il aurait pu paraître souhaitable qu'il soit tenu compte des sommes payées indirectement à des bénéficiaires établis ou domiciliés dans un ETNC. Une telle modalité est inopérante. Le débiteur ou payeur établi en France ne connaît pas la destination finale des dividendes, revenus ou rémunérations qu'il verse si elle n'est pas dans le pays où il les verse. Il n'est donc pas possible de mettre à sa charge le paiement de l'application d'un taux majoré pour des flux qui transiteraient par des États ou territoires coopératifs pour en réalité parvenir dans des États ou territoires qui ne le sont pas* »[1244]. D'après les chiffres fournis à la mission *« le montant total des prélèvements réalisés en application de cet article se sont élevés à 883 000 euros en 2014 et 188 000 euros en 2015. Le ministère*

[1242] III de l'article 125 A du code général des impôts, introduit par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.
[1243] III de l'article 125 A du code général des impôts, introduit par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.
[1244] M. Gilles Carrez, Rapport fait par la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009, Assemblée nationale, XIIIe législature, n° 2132, 2 décembre 2009, page 329

estime que le caractère modeste de ces montants démontre l'efficacité du dispositif et le caractère prohibitif du taux de 75%. Une autre interprétation, moins optimiste, pourrait être que, du fait que seuls les transferts directs vers un ETNC sont visés, il est facile d'y échapper en passant par un intermédiaire situé dans un pays ne figurant pas dans la liste des ETNC »[1245].

Section 3 - Les agents du système de la dette publique

Pris dans son acception la plus stricte, le rapport personnel de dette oppose un créancier d'un côté et un débiteur de l'autre. Dans ce schéma, il est considéré que cette relation épuise ce qu'il y a à dire sur la dimension personnelle du sujet. Pourtant, en matière de dette publique le rapport direct entre ces deux acteurs n'est pas la règle, il est même l'exception. Le lien créé par la dette publique n'est en général pas un de ceux où « *le créancier est en face du débiteur* »[1246] et les créanciers sont rarement en contact avec les représentants de l'État. Il faut même distinguer deux types d'« *agents du système* »[1247] qui sont d'abord les intermédiaires financiers qui se présentent comme des partenaires des créanciers, de l'État ou des deux à la fois (**§ 1**) et ensuite les spéculateurs (**§ 2**).

§ 1 - Les intermédiaires financiers

Les intermédiaires financiers sont l'ensemble des personnes physiques ou morales qui se trouvent entre les créanciers et les débiteurs. Leur rôle est de faire se rencontrer l'offre et la demande de titres de dette publique. Pour cela, ils peuvent assurer la conservation ou la gestion des titres qui leur sont confiés, rédiger les contrats ou encore conduire les négociations. D'ailleurs, l'affirmation selon laquelle le système du crédit public est largement désintermédié peut conduire à une

---

[1245] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.103 et 104
[1246] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 172
[1247] Ronald Myles DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, p. 26

confusion. En fait, elle signifie que contrairement aux anciennes pratiques, les acteurs jouissent d'une plus grande liberté et qu'il n'existe pas, sauf exception, de cas d'intermédiation forcée. Aujourd'hui, les parties sont libres de contracter de la manière qui leur semble la plus souhaitable dans des circonstances données.

Les États, certaines collectivités territoriales[1248] ou certains organismes de la protection sociale peuvent emprunter de manière différente selon leurs besoins et leurs moyens. Schématiquement, ils doivent choisir entre emprunter sur les marchés (l'hypothèse d'emprunts importants en volume) ou auprès des banques (pour les plus petites collectivités publiques). La transformation de l'accès au crédit, sa grande sophistication, les enjeux liés à la financiarisation de l'économie ou la libéralisation des emprunts sont autant de phénomènes qui conduisent à organiser le crédit autour de nouvelles pratiques et de nouveaux acteurs. Ni les États ni les créanciers ne peuvent se passer d'intermédiaires. D'ailleurs, les premiers d'entre eux sont depuis toujours les banques et plus généralement le système bancaire (**A**) avec aujourd'hui dans leur sillage les spécialistes en valeurs du Trésor (**B**). À côté, une approche globale invite aussi à relever le rôle des avocats qui sont des figures incontournables du système financier de la dette publique dans de nombreux pays (**C**). Pour le cas français, il faut aussi relever le rôle historique joué par les notaires (**D**) . Il convient enfin de considérer le rôle des « trustees » et des comités de créanciers (**E**).

A. L'assise, les banques et le système bancaire

Depuis les origines du crédit public moderne, le concours des banques est « *presque toujours nécessaire* »[1249]. Les banques et le système bancaire s'inscrivent comme des acteurs centraux du système de crédit public en France en plaçant les emprunts auprès de leurs clients ou en souscrivant directement elles-mêmes. Aujourd'hui encore elles servent d'intermédiaire face au Marché et sont en lien avec l'État, les collectivités territoriales ainsi que les organismes de protection sociale.

[1248] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 435

[1249] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 311

Il faut d'abord signaler que le terme « banque » est juridiquement inadéquat. Il est utilisé dans le langage financier et considéré comme le plus commode, mais en droit l'article L 511-1 du Code monétaire et financier fait référence à la notion « établissements de crédit » pour qualifier les « *personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque au sens de l'article L. 311-1. Ils peuvent aussi effectuer des opérations connexes à leurs activités, au sens de l'article L. 311-2* »[1250]. Il faut donc comprendre par l'utilisation du mot « banque » les différents établissements qui ont pour but de faciliter les paiements, de recevoir et de gérer les fonds ainsi que d'effectuer des opérations financières, de crédit ou d'escompte. Ensuite, envisager la question des banques comme une unité pose un certain nombre de problèmes car cette généralisation tend à écarter que ces dernières évoluent dans des contextes différents les uns des autres. Leur marge de manœuvre politique et financière dépend de leurs ressources, de leur situation ou de leur savoir-faire.

Depuis le XX^{e} siècle, l'État s'appuie de plus en plus fortement sur le système bancaire (à l'époque pour consolider sa dette flottante). Selon Laure Quennouëlle-Corre, le Crédit lyonnais, la Société Générale, le Comptoir d'escompte et le Crédit industriel et commercial cumulent à cette époque à eux seuls 83% du contingent réservé aux 23 banques et établissements financiers retenus. Le Crédit lyonnais place à lui seul jusqu'à 32,7% des obligations de l'État[1251]. Il faut ajouter à cela qu'en France le Marché de la dette publique change en 1945 avec la nationalisation de la Banque de France[1252] et des quatre autres grandes banques de dépôt que sont le Crédit lyonnais, la Société Générale, la Banque Nationale pour le commerce et l'industrie et le Comptoir national d'escompte de Paris[1253]. Benjamin Lemoine observe que le crédit est à ce moment « *globalement contrôlé aux deux tiers par le secteur public et parapublic* »[1254]. Ce « circuit du Trésor » est un réseau d'institutions financières et bancaires sous la tutelle du Trésor : la Caisse des dépôts et consignations et les caisses

[1250] Le mot « banque » n'est pas absent du code, il y est même fait référence plus de 150 fois.

[1251] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *op. cit.*

[1252] Sur le rôle de la Banque de France, voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 53

[1253] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 74

[1254] *Ibid.*, p. 74

d'épargne, le Crédit Agricole et les grands organismes spécialisés (Crédit national, Crédit foncier de France) ainsi que de l'ensemble des institutions dont la trésorerie était obligatoirement gérée par l'État (budgets annexes, établissements publics et semi-publics, collectivités locales, particuliers et entreprises – par exemple les comptes chèques postaux ainsi que les fonds particuliers déposés au Trésor) [1255]. Il faut ajouter à cela les souscriptions forcées de bons du Trésor par le système nommé « planchers de bons du Trésor » qui a contraint les banques à détenir dans leurs portefeuilles une proportion conséquente de bons du Trésor en comptes courants, en rapport avec leurs dépôts, entre 1948 et 1967. Toujours selon Benjamin Lemoine, cette gestion administrée de la dette publique *« permettait au Trésor de bénéficier de ressources peu onéreuses, dont il fixait lui-même le prix, sans se confronter au libre jeu de l'offre et de la demande. Au surplus, ces outils lui offrent un levier de contrôle sur la masse monétaire, via l'orientation des dépôts bancaires* »[1256].

Aujourd'hui, différentes grandes banques commerciales sont partenaires avec l'Agence France Trésor. Il existe aussi des « syndicats de banques » qui sont des groupements qui cherchent à remédier à toutes les situations d'urgence financières. Les syndicats bancaires jouent par exemple un rôle important en cas de défaut.

Pour acquérir des titres de dette publique, les banques peuvent choisir différentes méthodes et celles-ci ne sont généralement pas libres. La méthode d'émission est dans son principe choisie par l'émetteur, mais il est attentif aux pratiques du Marché. Parmi les différentes techniques qui existent, il faut relever les deux principales que sont la technique de la prise ferme qui consiste pour l'émetteur à vendre la totalité d'un emprunt à une banque ou à un système regroupant des banques d'une part et d'autre part l'adjudication qui correspond, sous différentes formes, à une enchère. Aujourd'hui, les adjudications gagnent la faveur des marchés car il est considéré qu'elles présentent des avantages comme celui d'éviter les coûts élevés des différentes commissions des intermédiaires, mais aussi de laisser le Marché avoir le rôle de régulateur des prix. Là aussi les pratiques dépendent du contexte, de la stabilité du système financier et des moyens dont dispose l'État pour gérer son crédit.

[1255] Benjamin LEMOINE, « Les finances publiques à l'épreuve de la dette », *in Finances publiques* Jean-Marie MONNIER (dir.), La Documentation française, 2015, pages 30 et 31.
[1256] Benjamin LEMOINE, « Les finances publiques à l'épreuve de la dette », *in Finances publiques* Jean-Marie MONNIER (dir.), La Documentation française, 2015, pages 30 et 31.

Actuellement, l'émission est pilotée par l'Agence France Trésor, mais elle est dépendante des banques comme en témoigne notamment le rôle du Comité stratégique qui, au côté des spécialistes en valeurs du Trésor, conseille sur les grands axes de la politique d'émission de l'État[1257]. Dans le même sens, la direction générale du Trésor réunit « *périodiquement* »[1258] les spécialistes en valeur du Trésor et l'AFT les consulte sur les conditions d'émission et de gestion de la dette publique.

Une fois qu'elle possède un titre de dette publique, la banque peut soit le conserver, soit le revendre. Quand une banque revend les titres, les services de banques sont rémunérés moyennant une commission ou une remise sur les emprunts, elle joue là un rôle d'intermédiaire. Si la banque choisit de conserver les titres elle est alors dans une situation différente, celle de créancière. Si elle les revend, elle le fait généralement à un prix plus élevé que le prix de souscription et se rémunère sur la différence. Il est d'ailleurs possible d'intégrer le système des souscriptions publiques à cette méthode[1259]. Dans les hypothèses où la situation financière de l'État inquiète, la banque peut même revendre les titres à des fonds ou établissements spécialisés dans le rachat de créances décotées.

Du point de vue économique, il est important de relever qu'il n'existe pas une seule et unique politique de prêt. Il est classiquement envisagé que la banque cherche à voir scrupuleusement respecter la lettre du contrat. Pour autant, les circonstances font que cela n'est pas toujours vrai, plus encore il est même économiquement « *inexact de dire que les banques veulent être remboursées, qu'elles souhaiteraient que l'encours des prêts diminue. Ce que veulent les banques, c'est que les intérêts sur le capital prêté soient régulièrement versés. L'idéal, à la limite, serait que la dette devienne perpétuelle* » [1260]. En outre, certaines banques disposent de plus de liquidités que d'autres. Elles peuvent donc faire des offres liées à leurs situations et qui ne sont pas celles d'une autre. Si une banque dispose de ressources importantes, si celles-ci

---

[1257] http://www.aft.gouv.fr/rubriques/comite-strategique_77.html

[1258] Jean-François PONS, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 333-362.

[1259] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*; Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*

[1260] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 57

sont abondantes et bon marché, elle peut prêter facilement, à des taux assez réduits et supporter des risques relativement importants.

Les banques sont aujourd'hui toujours très présentes pour les collectivités territoriales. Depuis 1987, la concurrence prend son essor et les banques ont même un intérêt particulier à répondre à leurs besoins car les collectivités territoriales jouissent d'un statut juridique particulier. Malgré l'obligation juridique de dépôt des fonds auprès du Trésor, les collectivités sont des emprunteurs qui représentent certains avantages car elles ne peuvent pas faire faillite et donc remboursent toujours leurs prêts[1261]. De plus, les collectivités territoriales ont l'obligation juridique d'inscrire les emprunts dans les dépenses obligatoires de leur budget. Les prêts faits aux collectivités sont donc considérés pour l'essentiel des hypothèses comme non risqués. Le crédit local attire et la mondialisation conduit à ce que ce ne sont pas seulement les banques françaises qui prêtent aux collectivités, mais aussi des banques étrangères (par exemple la Royal Bank of Scotland[1262]). Sur ce sujet, il faut relever que les critiques de la Cour des comptes qui souligne qu'il existe parfois une certaine « *confusion entre le rôle de prêteur et celui de conseil* ». Les banques proposent des produits de plus en plus sophistiqués aux collectivités qui les suivent *« aveuglement »*. Toujours selon la Cour des comptes, *« un nombre significatif »* de collectivités territoriales ont mis en place une gestion active de la dette et effectuent des opérations complexes et risquées (notamment de souscription d'emprunts structurés ou de réaménagements, sur les conseils de leurs banques)[1263].

B. Au cœur du Marché, les spécialistes en valeurs du Trésor

Dans un sens strict, les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) sont un groupe « *ayant obtenu un statut particulier relatif à l'émission, au placement et au Marché secondaire des valeurs du Trésor et ayant l'obligation d'assurer en permanence la liquidité du Marché secondaire* ». Ils sont « *sélectionnés par l'État pour l'importance*

[1261] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 90 et s.
[1262] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 179
[1263] *Ibid.*, p. 53

de leurs souscriptions aux émissions des titres de la dette publique, pour leur capacité à les placer en France et à l'étranger et à effectuer la tenue du marché de ces titres ». Ils sont « *consultés systématiquement par le Trésor sur les conditions d'émission des titres de la dette publique. Ils ont accès à toutes les adjudications et peuvent, en outre, acquérir des quantités supplémentaires au prix moyen de cette adjudication (offres dites non compétitives)* » [1264].

L'institutionnalisation de spécialistes a pour origine les années 1970 et la professionnalisation des marchés financiers. Elle invite les décideurs à considérer que l'État ne peut plus gérer l'émission de sa dette via son seul ministère des Finances comme il le fait jusque-là. À partir de 1980, l'État cherche à constituer autour de lui un réseau de banques partenaires, « *un club chargé de « tenir le marché » (le « market making ») : c'est-à-dire de participer aux adjudications de façon régulière, de contribuer à la réflexion financière de l'État et d'animer le marché de l'occasion* »[1265]. Cette pratique est inspirée des États-Unis où il existe des « *primary dealer »,* des « *dealers de proximités* », qui sont des banques travaillant auprès de la Banque fédérale et du Trésor américain[1266]. Ce système est une rupture avec les anciennes pratiques. Jusqu'en 1991, les adjudications se déroulent en séance publique, à la Banque de France, avec la lecture à haute voix des soumissions et la remise des propositions sous pli fermé. Les adjudications étaient ouvertes à tous les établissements de crédit titulaires d'un compte en espèces à la Banque de France[1267]. Le système existe jusqu'en 2002 puis, selon un ancien Haut fonctionnaire du Trésor, *« on s'est rendu compte qu'en les enfermant dans le tout quantitatif, c'était au détriment de choses auxquelles on tenait un peu plus, qui étaient : la présence à Paris, la façon dont ils nous traitaient, hein !? Ne pas écrire de mal sur nos papiers ou ce genre de choses* »[1268].

[1264] Arrêté du 30 septembre 1991 relatif à la terminologie économique et financière (Journal officiel du 11 octobre 1991)

[1265] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 173.

[1266] *Ibid.*, p. 173.

[1267] Direction des Services de titres (ed.), « L'organisation des séances d'adjudication des valeurs du trésor par la Banque de France : le système Telsat », *Bulletin de la Banque de France*, Supplément « Études », 4e trimestre 1994, pp. 104‑112. Il faut préciser que « Le système Telsat (Télétransmission des soumissions aux adjudications de titres), opérationnel depuis le mois de janvier 1992, permet désormais la transmission à distance des soumissions aux adjudications de valeurs du Trésor ».

[1268] Entretien de Benjamin LEMOINE avec un Haut fonctionnaire du Trésor, voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 174.

La mise en place d'un réseau de spécialistes (les SVT) est saluée par les observateurs. Selon Jean-François Pons, elle permet « *de développer la liquidité du marché des valeurs du Trésor* »[1269]. Les SVT sont des professionnels de la finance qui font vivre la dette sur les marchés financiers. Ils font l'objet d'une étude réalisée par Benjamin Lemoine qui décrit leur monde, leurs comportements et ses incidences. Dans son travail, l'auteur observe ces acteurs acheter, vendre, négocier, faire circuler, évaluer, en faire la publicité ou la dénigrer, faire des « paris » dessus ou s'en inquiéter[1270].

La situation des SVT n'est pas toujours présentée comme avantageuse[1271]. Au contraire, il est souligné dans la littérature que la situation *« représente un coût humain et technologique pour les banques »*, car « *l'État exige un représentant permanent de la banque qui soit basé à Paris et qu'un bureau (desk) qui lui permet de coter les emprunts d'État soit installé avec une équipe de traders dédiée au marché des taux* »[1272]. Dans le même sens, un ancien banquier dénonce le coût pour les banques de cette participation systématique aux adjudications et le gain pour l'État de cette mise en concurrence des banques : « *les banques signent collectivement et délibérément un chèque de 60 millions d'euros par an à l'État* »[1273]. Les différentes obligations imposées peuvent alors à première vue faire douter de l'intérêt des banques à occuper cette position. Pourtant dans les faits les avantages sont en réalité très nombreux, ils sont à la fois financiers et stratégiques. Ils sont d'abord financiers, car les titres de dettes publiques sont des actifs considérés comme sûrs. Considérant la règle de gestion des placements selon laquelle les portefeuilles doivent être composés d'un maximum de titres différents, le choix d'être présent sur le Marché des dettes publiques correspond donc à un choix de raison. Les portefeuilles sont composés de titres plus ou moins risqués et donc plus ou moins rémunérateurs. L'investissement en titre de dette publique n'a pas pour première raison la recherche du gain, mais le placement sûr. Pour le créancier, le gain n'est pas seulement celui perçu par les titres

---

[1269] Jean-François PONS, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *op. cit.*
[1270] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*
[1271] Voir par exemple Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 77 et s.
[1272] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*
[1273] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 175

de dette publique, mais c'est celui qui est perçu par la moyenne de l'ensemble des titres de son portefeuille. Ainsi il est par exemple faux de considérer qu'un prêt à taux négatif constitue une situation problématique pour un prêteur[1274] car ce n'est pas le cas si à côté il dispose de place de titres au rendement plus important (mais peut-être plus risqué). D'après la Commission européenne, la dette française est *« un investissement recherché »* qui *« offre la possibilité de détenir des obligations libellées en euros aussi bien nominales qu'indexées sur l'inflation »*[1275]. D'ailleurs, le taux de rendement moyen d'un portefeuille peut, malgré des taux d'emprunts négatifs, être très supérieur à d'autres formes d'investissements économiques. En effet, selon l'économiste Gaël Giraud, les investisseurs « *prêtent à la France à des taux ridiculement bas car ils doivent diversifier leurs portefeuilles, acquérir des titres de la dette publique et en acheter une partie en euros. Dans la zone euro, la totalité du sud de l'Europe est proscrite – certains pays n'ayant d'ailleurs plus accès au marché – et les autres États de la zone euro émettent peu de dettes ; les investisseurs anglo-saxons prêtent donc à des taux presque nuls à la France, non parce qu'ils croient à la vertu de sa politique en matière de finances publiques, mais parce qu'ils souhaitent détenir de la dette publique en euros émise par une économie solide* »[1276].

Ensuite, il existe un intérêt stratégique à faire partie du sérail de la dette publique. Faire partie du « *club des spécialistes en valeur du Trésor* », c'est appartenir à « *un réseau fermé* »[1277] et il est considéré que « *les banques ont intérêt à faire partie de ce club. Le statut de SVT leur donne une image sur les marchés, elles apparaissent comme des banques « globales », détenant en portefeuille l'ensemble des titres pouvant séduire un investisseur* »[1278]. Il existe « *plusieurs degrés d'appartenance au club qui correspondent au degré d'engagement et d'implication dans le Marché de la dette d'État (…). Afin de rester dans le club fermé des SVT, (les*

[1274] Les auteurs du rapport vont jusqu'à formuler la chose ainsi : « Jusqu'à quand les créanciers de l'État accepteront-ils des rendements faibles, voire négatifs ? » voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 48

[1275] Services de la Commission européenne, Rapport 2017 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, SWD (2017) 75 final, février 2017, p. 25.

[1276] Audition du 15 mars 2016 par Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 50

[1277] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*

[1278] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 175

banques) doivent avant tout garantir une présence régulière aux adjudications. L'adjudication est le mode routinier d'émission de dette par l'État. Ces séances de vente aux enchères sont préparées par des réunions au ministère des Finances entre les hauts fonctionnaires et les banques, au cours desquelles les banques font part de l'état du Marché et de la demande et donnent des conseils au Trésor sur l'opportunité à émettre, les quantités et caractéristiques des titres »[1279]. Il y a donc « *un coût d'entrée à payer par les banques. Chaque équipe aspirant à devenir SVT de banque constitue un dossier de candidature et passe un grand oral d'admission pour être admise dans le club. Un mandat de SVT dure 3 ans et est renouvelé en fonction de certaines conditions* »[1280]. Les SVT deviennent ensuite les référents naturels des agents de l'Agence France Trésor lors de leurs opérations[1281]. Il y aurait un « *enjeu d'image* » décrit par Raoul Salomon, banquier chez Barclays, pour qui « *le fait d'être SVT est un signal très fort : cela nous aide à investir d'autres marchés* ». Pour M. Christophe Jobert, de BNP Paribas, « *être premier SVT nous positionne comme le meilleur spécialiste en valeurs du Trésor, et donc comme une contrepartie de choix auprès de tous les investisseurs internationaux* »[1282].

Selon Benjamin Lemoine, « *l'installation d'un club de banques privées, « partenaires » du Trésor, fait partie intégrante du projet de conquête par les pouvoirs publics de la liquidité financière et de mise en conformité de la place de Paris sur les modèles anglo-saxons* »[1283]. Toutefois, dans les pays anglo-saxons, il n'existe pas le même système administré de la dette publique et, à côté des banques, les principaux intermédiaires sont les avocats.

C. L'avocat, figure incontournable du Marché mondial des emprunts d'État

Une étude de Michael Bradley, Irving De Lira Salvatierra et Mitu Gulati conduite sur une base de 1479 contrats d'emprunt d'État conclut entre 1945 et 2011 les amène à conclure que les transactions financières réalisées sans le concours d'un

[1279] *Ibid.*, p. 173.
[1280] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*
[1281] Entretien avec l'auteur le 26 mai 2015
[1282] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.76
[1283] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*

avocat (« zero-lawyer transaction ») sont devenues extrêmement rares depuis la fin des années 1990[1284]. Dans la même perspective, Caroline Lequesne-Roth souligne dans sa thèse que l'avocat est une figure incontournable du marché des emprunts d'État[1285]. Si cette réalité est peu connue en France, c'est que l'Administration occupe la place centrale du processus. L'intervention des avocats répond d'abord au besoin d'instaurer des relations entre l'État et ses créanciers. Elle a pour ambition d'offrir un gain de temps et d'argent aux parties contractantes. En France, cela n'est pas nécessaire car les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) sont les partenaires de l'Agence France Trésor (AFT) pour l'ensemble de ses activités sur les marchés. La France dispose donc de spécialistes de ces questions économiques et juridiques qui apportent aussi leur crédibilité face au milieu du marché financier. Ce n'est pas le cas de tous les États qui sont parfois moins organisés ou qui ont une mauvaise réputation (sont alors mal évalués par les agences de notation) et se rendent dépendants de grands cabinets d'avocats pour gagner en crédibilité. Les avocats servent ici de caution morale[1286]. Cette place offerte aux avocats a une conséquence importante car la suite logique de ce rôle accordé aux avocats est qu'ils deviennent décisifs dans la production des standards qui gouvernent le système de la dette publique[1287]. À ce titre, il faut relever le rôle des avocats dans la création des différentes clauses qui se retrouvent dans les contrats comme c'est par exemple le cas des clauses attributives de juridiction, des clauses d'action collective, des clauses « pari passu » ou encore des clauses de sûreté négative. Ces clauses sont issues de la pratique et la plus grande majorité d'entre elles sont le fruit de grands cabinets d'avocats américains, comme c'est le cas pour les clauses d'action collective (CAC) dans les contrats régis par le droit new-yorkais[1288] ou le régime du « défaut d'État » (attribué au cabinet Cleary Gottlieb)[1289]. Ce rôle décisif pousse même la presse à reconnaître certains des praticiens comme des *« philosophes-rois des dettes souveraines »*[1290].

[1284] Mitu GULATI, Stephen CHOI et Eric POSNER, « Political Risk and Sovereign Debt Contracts », *Faculty Scholarship*, 1 Janvier 2011.
[1285] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 31
[1286] *Ibid.*, p. 37-38
[1287] *Ibid.*, p. 39, Voir supra.
[1288] *Ibid.*, p. 40
[1289] *Ibid.*, p. 40
[1290] « Mitu Gulati, a charismatic law professor at Duke, and Lee C. Buchheit, the philosopher king of sovereign debt lawyers and a lead adviser to Greece on the deal, see themselves as sovereign debt

D. Les notaires, symbole de la dimension organique de la dette publique

Le rôle des notaires doit être relevé pour des raisons historiques car ils sont un exemple clair de ce que peut signifier la dimension organique de la dette publique[1291]. Avancer que la dette publique est présente d'une manière ou d'une autre dans toutes les couches de la société impose à l'État des moyens conséquents et les notaires sont parmi les seuls à occuper l'ensemble du territoire. Ce n'est pas du tout le cas des bourses ou des marchés car durant la majeure partie de l'histoire il n'existe pas d'intermédiaire financier en dehors de Paris capable de lever des fonds à l'échelle de ce que demande l'État ou les chemins de fer. Même quand ce sont des groupes locaux qui engagent de gros investissements - des projets ferroviaires par exemple - c'est à Paris que les titres sont cotés[1292]. Les notaires jouent alors un rôle essentiel dans ce type de situation et participent à la diffusion des titres sur tout le territoire.

Sous l'Ancien Régime, les notaires ne sont déjà pas des corps intermédiés comme les autres car ils jouent un rôle politique très important[1293]. Les notaires parisiens participent activement aux émissions publiques et ils en diffusent les titres. Ils bénéficient même parfois « *d'un monopole dans la mesure où c'est dans leurs études que doivent être rédigés les contrats de certaines rentes* »[1294]. En supprimant le système de l'Ancien Régime, la Révolution leur fait affronter de graves difficultés. Les révolutionnaires imposent de nouvelles conditions « *insurmontables* » aux notaires parisiens et à « *chaque crise politique, ces derniers se trouvent un peu plus évincés des marchés du crédit* »[1295]. Ils sont donc aussi l'un de ces exemples de rapport de force qu'incarne le droit au sens où la loi joue parfois en leur faveur, mais elle les délaisse aussi durant d'autres périodes.

---

taboo-busters » (traduction libre), Thomas Jr LANDON, « An Architect of Greece's Debt Deal Wants More to Come », *The New York Times*, 6 mars 2012.

[1291] Un système organique est un système dans lequel les organes sont nécessaires les uns aux autres et sentent d'une façon générale leur solidarité. À cela, il faut ajouter que ces organes obéissent dans les rapports mutuels à une certaine réglementation. Voir Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, *op. cit.*, p. 409.

[1292] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 291

[1293] Jean-Yves GRENIER, « Introduction : Dettes d'Etat, Dette Publique », *op. cit.*

[1294] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 45

[1295] *Ibid.*, p. 275

Malgré cela, dans le respect de la loi, les notaires jouissent d'une grande liberté dans l'exercice de leurs activités de crédit. Ils ne peuvent pas pratiquer d'intermédiation financière « *pleine et entière* »[1296], mais ils jouent dans les faits un rôle de courtiers en prêts pour leurs clients. Celui-ci est « *parfaitement toléré, voire encouragé. En revanche, l'État voit d'un mauvais œil les tentatives des notaires pour étendre leur champ d'activité et concurrencer directement les banquiers (par le prêt sur dépôt notamment ou l'émission de billets à court terme). Il s'efforce d'ailleurs à plusieurs reprises de mettre un terme à leurs incursions sur le terrain du crédit court. Pourtant, c'est seulement dans les années 1840 à Paris (et un demi-siècle plus tard en province) que les notaires renoncent définitivement à leurs ambitions en ce domaine* »[1297].

La vénalité des offices de notaire incite leurs propriétaires à capitaliser des informations puisque celles-ci peuvent être vendues à leurs successeurs en même temps que l'office. Ce capital est d'ailleurs loin d'avoir la même valeur sur tout le territoire. Au XVIII[e] siècle, une étude parisienne se vend cinquante fois plus cher que dans une petite ville et cent fois plus qu'à la campagne[1298].

Les notaires continuent à jouer un rôle important durant une longue période. Ils sont même au cœur de la diffusion des emprunts russes dans les provinces. Par contre, leur rôle est aujourd'hui beaucoup plus limité et ils ne sont plus des acteurs au centre du système.

E. Les trustees et les comités de créanciers : l'influence du droit anglo-saxon

Les trustees et les comités de créanciers sont des exemples d'intermédiaires financiers utilisés dans les systèmes juridiques anglo-saxons. Selon la définition de Caroline Lequesne-Roth, contrairement aux autres structures de représentation les comités de créanciers sont « *désignés par et à l'initiative des créanciers. Cette désignation est acquise à l'occasion d'une assemblée générale, dûment convoquée, ou par la voie d'une consultation écrite. Leurs prérogatives apparaissent plus*

[1296] *Ibid.*, p. 44. Les notaires doivent veiller à ce que les contrats qu'ils rédigent respectent de façon scrupuleuse la législation en vigueur. Les contrats de prêt doivent respecter l'intérêt légal.
[1297] *Ibid.*, p. 44
[1298] La vénalité des offices est abolie sous la Révolution avant d'être réintroduite officiellement en 1808, *Ibid.*, p. 44

restreintes que celles conférées aux trustees : leur rôle est en effet réduit aux fonctions de gestion et de coordination ». En matière de gouvernance des contrats d'emprunt d'État européens, leur rôle est très important[1299]. Les créanciers et les États endettés peuvent avoir intérêt à faire appel à des comités de créanciers pour définir la « bonne » politique financière à adopter. Là aussi le rapport de force est différent selon les contextes. Ces comités peuvent d'ailleurs être conseillés par des professionnels du monde de la finance. C'est une pratique ancienne comme en témoigne la mission d'Alexander Baring qui a conseillé une révision du système fiscal lors de la crise d'endettement du Mexique en 1828 ou celles d'Edwin Kemmern dans certains pays d'Amérique latine entre 1917 et 1931 qui a produit des recommandations « *proches de celles du FMI aujourd'hui* » [1300].

Le trustee est lui « *une structure appartenant à la culture de Common law ; il ne connaît pas d'équivalent dans la culture juridique continentale. Il assure tout d'abord comme l'agent financier des fonctions de chambre de compensation : il perçoit les sommes dues par l'État débiteur, qu'il redistribue aux créanciers. Il lui appartient également de convoquer les assemblées de sa propre initiative ou à la demande des porteurs. À la grande différence de l'agent financier toutefois, les trustees ne sont pas les mandataires de l'État : bien que désignés et rémunérés par celui-ci, ils représentent les créanciers au nom desquels ils peuvent agir* » [1301].

§ 2 - La notion de « fond vautour » : un imbroglio juridique

Les « fonds vautours » sont apparus dans les années 1950. Ce sont des requérants professionnels qui se distinguent des autres créanciers par un modèle économique qui ne repose pas seulement sur l'acquisition de titres de dette publique à bon prix, mais par le refus des plans de restructuration et leur volonté d'engager des poursuites judiciaires contre les États défaillants. Leur idée (modèle économique) est que le rachat de créances à bas coût permet de réaliser d'importants bénéfices si les actions contentieuses conduites à l'encontre des débiteurs sont un succès.

[1299] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 199 et 200.Voir aussi les pages 186 et s.
[1300] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 8
[1301] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 199 et 200.Voir aussi les pages 186 et s.

Les « fonds vautours » sont nommés ainsi en échos à une traduction littérale de l'anglais « *vulture fund* ». Le succès du terme peut étonner tant sa connotation est négative car il assimile un groupe d'individus à un animal nécrophage qui dans l'imaginaire incarne celui qui ne recule devant rien et n'a aucun scrupule. Pour autant, le terme est très utilisé et repris non seulement par la presse, mais aussi dans les revues académiques, par les gouvernants ou encore par les organisations internationales comme la Banque Mondiale. Le concept est aussi utilisé en France au Sénat ou à l'Assemblée nationale. En revanche, les « fonds vautours » ne sont pas un concept juridiquement identifié et du point de vue juridique ils ne se différencient des autres formes de sociétés commerciales ou de trust qu'en raison de leur activité. Leur seule singularité juridique est que ces fonds sont « *principalement constitués sous la forme de sociétés ou de trusts à responsabilité limitée et enregistrés dans des paradis fiscaux, tels que les Îles Vierges britanniques (à l'instar du fonds Donegal international Ltd), les Îles Caïmans (pour le fonds Kensington international Ltd) ou encore l'État du Delaware (tel que le fonds FG Hemisphere)* »[1302]. Ces fonds posent alors parfois le problème juridique de l'identification de leurs actionnaires. Leur anonymat peut même faire échouer certains recours comme cela a été le cas pour l'affaire *Water Street* dans laquelle le recours du fonds créancier n'a pas pu aboutir faute d'informations suffisantes sur l'identité des mandants[1303].

Par ailleurs, la reconnaissance de leurs actions par les juridictions américaines ne va pas de soi. Au contraire, la stratégie des fonds est au départ assimilée à la « *pratique de champerty* » selon laquelle nul ne peut acquérir des créances en vue d'introduire une action judiciaire. Si cette piste a été écartée par les juridictions anglaises et américaines[1304] c'est que les places financières de Londres et de New York cherchaient, avant toute autre considération, à être perçues comme attrayantes pour les investisseurs. Ce point ressort très clairement de la lecture de certaines décisions qui prévoient par exemple « *qu'assimiler la pratique du fonds Elliott à celle*

[1302] *Ibid.*, p. 322

[1303] U.S. District Court for the Southern District of New York, Water Street Bank & Trust, Ltd. v. Republic of Panama, n°94 Civ. 2609 (HB), 1995 WL 51160, February 8, 1995.

[1304] Section 489 de la New York Judiciary Law : « *No person or co-partnership, engaged directly or indirectly in the business of collection and adjustment of claims, and no corporation or association, directly or indirectly, itself or by or through its officers, agents or employees, shall solicit, buy or take an assignment of, or be in any manner interested in buying or taking an assignment of a bond, promissory note, bill of exchange, book debt, or other thing in action, or any claim or demand, with the intent and for the purpose of bringing an action or proceeding* ». Disponible en ligne.

de champerty porterait atteinte à l'attractivité de la place financière new-yorkaise »[1305].

La question de la concurrence entre les places financières mondiales est au cœur du sujet et la domination du droit anglo-saxon correspond à la domination des places financières de Londres et New York. Le droit constitue *« un critère déterminant d'attractivité, les juges anglais et états-uniens accédèrent à ces requêtes : ils neutralisèrent la champerty defence sans tenir compte de la pérennisation de l'industrie contentieuse qu'elle permettait, aux dépens des États débiteurs en difficultés financières. La seconde phase jurisprudentielle marque ainsi le début du développement exponentiel du contentieux des dettes d'État, dont les recours des fonds vautours constituent à ce jour si ce n'est l'unique, du moins le principal moteur* »[1306].

Il est classiquement considéré que les « fonds vautours » sont les « *prédateurs des nations les plus pauvres* », mais dans les faits tous les débiteurs dans une situation difficile représentent des cibles. Il ne s'agit donc pas juste des États considérés comme les plus fragiles ou pauvres, mais tous ceux dont les titres de dette publique sont revendus à bas prix sur le Marché secondaire. En 2008, Oxfam International relève que ces fonds ont introduit pas moins de 40 actions judiciaires à l'encontre des pays pauvres très endettés (« Heavily Indebted Poor Countries »)[1307].

Une partie des critiques contre ces fonds tient au fait que pour arriver à leurs fins, c'est-à-dire une condamnation au terme du droit anglo-saxon, ils utilisent de nombreux canaux informels.

La France est l'un des premiers pays du monde à chercher à lutter contre les fonds vautours[1308]. En 2006, une proposition de loi visait déjà ces fonds financiers. Il s'agissait d'un article unique appelé à devenir l'article 1701-1 du Code civil posant le principe que « *lorsque le cessionnaire d'une créance née à raison d'une activité autre qu'industrielle et commerciale sur un État souverain ou l'un de ses établissements*

[1305] US Court of Appeals, Second Circuit, Elliott Associates, L.P. V. Banco De La Nación, 194 F.3d 363, October 20, 1999 : « Such increased risks could be expected to increase the costs of trading in high-risk debt under New York law and thereby encourage potential parties to such transactions to conduct their business elsewhere ». Disponible en ligne.

[1306] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 358

[1307] *Ibid.*, p. 320 et 321

[1308] Patrick WAUTELET, « Vulture funds, creditors and sovereign debtors : how to find a balance ? », *in Insolvabilité des Etats et dettes souveraines*, LGDJ/Lextenso, 2011, pp. 103-164.

publics bénéficiant, sous quelque forme que ce soit, y compris d'abandon ou de différé de paiement, d'une aide financière consentie par l'État ses établissements publics, ou toute institution internationale à laquelle appartient la France, en poursuit le recouvrement devant un tribunal français, le juge ne fait droit à la demande que dans la limite qu'il estime satisfaisante compte tenu de l'aide consentie par la collectivité publique, des efforts des autres créanciers, et des facultés du débiteur. Les dispositions ci-dessus sont applicables devant toute juridiction. Il ne peut être prononcé aucune condamnation ni donné aucun effet en France à un jugement étranger prononcé contre un débiteur visé à l'alinéa précédent ni procédé à aucune voie d'exécution lorsqu'il apparaît au vu des circonstances que l'acquisition de la créance procède d'une spéculation sur les procédures susceptibles d'être intentées contre le cédé et les tiers et non sur la valeur de marché de la créance et son évolution ».

Cette proposition n'a pas abouti, mais la France a réaffirmé sa volonté de lutter contre les pratiques des fonds vautours à l'article 60 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Loi n° 20161691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Article 60

I. Aucune mesure conservatoire et aucune mesure d'exécution forcée visant un bien appartenant à un Etat étranger ne peut être autorisée par le juge, dans le cadre de l'article L. 11111 du code des procédures civiles d'exécution, à l'initiative du détenteur d'un titre de créance mentionné à l'article L. 2131 A du code monétaire et financier ou de tout instrument ou droit mentionné à l'article L. 21141 du même code présentant des caractéristiques analogues à un titre de créance, à l'encontre d'un Etat étranger lorsque les conditions définies aux 1° à 3° du présent I sont remplies :

1° L'Etat étranger figurait sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques lorsqu'il a émis le titre de créance ;

2° Le détenteur du titre de créance a acquis ce titre alors que l'Etat étranger se trouvait en situation de défaut sur ce titre de créance ou avait proposé une modification des termes du titre de créance ;

3° La situation de défaut sur le titre de créance date de moins de quarante huit mois au moment où le détenteur du titre de créance sollicite du juge une ordonnance sur requête l'autorisant à pratiquer une mesure d'exécution forcée ou une mesure conservatoire, ou la première proposition de modification des termes du titre de créance date de moins de quarante huit mois au moment où le détenteur du titre de créance sollicite du juge une ordonnance sur requête l'autorisant à pratiquer une mesure d'exécution forcée ou une mesure conservatoire, ou une proposition de modification, applicable au titre de créance, a été acceptée par des créanciers représentant au moins 66 % du montant en principal des créances éligibles, indépendamment du seuil requis, le cas échéant, pour l'entrée en vigueur.

II. Le juge peut porter les deux limites de délai de quarante huit mois mentionnées au 3° du I du présent article à soixante douze mois en cas de comportement manifestement abusif du détenteur du titre de créance.

III. La situation de défaut est définie conformément aux clauses prévues dans le contrat d'émission ou, en l'absence de telles clauses, par un manquement à l'échéance initiale prévue dans le contrat d'émission.

IV. Les mesures conservatoires et les mesures d'exécution forcée visant un bien appartenant à un Etat étranger peuvent être autorisées par le juge lorsqu'une proposition de modification des termes du contrat d'émission, applicable au titre de créance détenu par le créancier, a été acceptée par des créanciers représentant au moins 66 % du montant en principal des créances éligibles et est entrée en vigueur, et que le détenteur du titre de créance a sollicité la mise en oeuvre d'une ou plusieurs mesures d'exécution forcée ou mesures conservatoires pour des sommes dont le montant total est inférieur ou égal au montant qu'il aurait obtenu s'il avait accepté ladite proposition.

V. Pour l'application du présent article, sont assimilés à l'Etat étranger l'Etat central, les Etats fédérés et leurs établissements publics.

VI. Le présent article s'applique aux titres de créance acquis à compter de son entrée en vigueur.

VII. Le présent article est applicable sur tout le territoire de la République française, sous réserve, pour son application en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française, de remplacer les références au code des procédures civiles d'exécution par les dispositions applicables localement ayant le même effet.

VIII. Pour l'application du présent article, sont assimilées aux titres de créance les créances nées d'une opération de crédit mentionnée à l'article L. 3111 du code monétaire et financier.

IX. Le détenteur du titre de créance communique, à peine d'irrecevabilité, l'acte par lequel il a acquis la créance à raison de laquelle il demande une mesure conservatoire ou une mesure d'exécution forcée et fait connaître la date et l'intégralité des conditions financières de l'acquisition. Ces informations sont certifiées par un commissaire aux comptes.

Cet article concerne directement les « fonds vautours » et ce projet dépasse les clivages politiques. L'amendement provient de l'Assemblée nationale, rejoint par le Sénat, afin « *d'empêcher ce que l'on appelle « les fonds vautours » de bloquer des avoirs ou des biens, plaçant ainsi certains pays dans une situation financière délicate* ». Ces fonds sont dénoncés, car « *ils refusent ensuite de participer à toute restructuration, quand bien même une large majorité de créanciers y participent ou font en sorte de bloquer la restructuration lorsque celle-ci doit être adoptée à l'unanimité. Ils exigent alors par la voie judiciaire, alors qu'ils ont payé des sommes très inférieures au montant nominal des créances, le paiement du titre de créance ainsi racheté à sa valeur faciale, ainsi que les intérêts et pénalités accumulés, et multiplient les recours judiciaires, le cas échéant, dans un grand nombre de juridictions. Bref, ils ont recours à tous les ressorts possibles, bloquent les avoirs. Rappelez-vous ce qui s'est passé en Argentine !* ». La sénatrice Marie-Noëlle Lienemann conclut en signalant « *je partage la philosophie de M. Collombat : je considère que « ces fonds vautours » sont les prédateurs des États et de l'intérêt général. C'est d'autant plus vrai que cela touche parfois des pays du tiers-monde. L'aide publique au développement que ces derniers reçoivent se retrouve parfois concernée par ces fonds. Il faut donc leur mener un combat sans merci* »[1309].

[1309] Mme Marie-Noëlle Lienemann, Séance du 7 juillet 2016 (compte rendu intégral des débats). Disponible en ligne sur le site du Sénat.

Chapitre second - Les rapports financiers et politiques induits par la dette publique

L'affirmation que les créanciers et les débiteurs sont les deux acteurs du système de la dette publique donne l'illusion qu'il existerait au sein de l'État ou de la société deux groupes homogènes et radicalement opposés. Pourtant, il a été établi que le terme *créancier* peut désigner un vaste groupe de personnes qui se trouve dans des situations très différentes tout comme celui de *débiteur public* qui ne signifie rien de précis. En creux, cette approche pousse en plus à considérer qu'il existerait une poignée de créanciers qui pourraient (ou devraient) être opposés à la Nation. Cette idée d'opposition radicale entre deux corps ayant des intérêts distincts a un sens politique et peut être des raisons historiques, mais ne correspond pas aux faits et il est au contraire établi que la dette publique irrigue toute la société. La situation de débiteur et de créancier renvoie à des réalités très différentes et aucune n'est jamais définitive. Les créanciers qui mettent à disposition de la Nation une partie de leur fortune personnelle et attendent en retour le remboursement du prêt consenti ainsi que le paiement des intérêts peuvent ne jamais récupérer leur prêt et ne pas toucher les intérêts promis. Dans d'autres situations, la Nation rembourse plusieurs dizaines de fois la somme prêtée. Seule une analyse précise de chacun des différents emprunts permet d'avoir des réponses à ces questions et celles-ci ne seraient d'ailleurs que partielles car le principe de liquidité des titres fait qu'un prêteur peut revendre sa créance avant la chute des cours ou qu'un débiteur peut ne plus avoir à rembourser la dette publique pour diverses raisons. L'affaire des emprunts russes en est une illustration car dans les faits un certain nombre d'individus ayant souscrit aux emprunts dans le dernier quart du XIX^{e} siècle se sont séparés de leurs créances avant la Révolution de 1917. Certains débiteurs ne profitent que des avantages, d'autres en subissent les inconvénients. C'est pour cette raison que l'étude des rapports induits par la dette publique ne peut être réalisée qu'à travers une perspective globale, car il existe autant de réalités que de créanciers ou de débiteurs. Par contre, l'évolution des patrimoines et la croissance des inégalités pousse à remarquer que la dette publique conduit bien à une transmission de richesses et que la question doit donc être

posée[1310]. Si la dette publique est au cœur de logiques différentes, elle est toujours un moyen de distribuer ou de redistribuer les richesses de la Nation. Bien que la dette publique soit tour à tour présentée comme un gain pour tous ou la spoliation des moins fortunés aux dépens des plus riches, il est aujourd'hui possible de traiter la question au regard des données fournies par les statistiques nationales et de proposer un certain nombre de réponses à ces interrogations (**Section 1**). Cette seule perspective nationale ne dit pas tout car le rapport de dette est aussi un rapport international. Plus encore, les dettes publiques sont historiquement à l'origine de conflits importants qui, s'ils peuvent prendre des formes très différentes, ont tous comme point commun une immixtion des créanciers dans les finances publiques des États endettés (**Section 2**).

Section 1 – Entre partage et confiscation des richesses de la Nation

Les recherches sur les effets des dettes publiques posent deux problèmes. Le premier est de savoir si la dette publique produit une répartition ou un transfert de richesse et le second de déterminer si ces effets sont limités dans le temps ou si au contraire ils engagent plusieurs générations. Dans les écrits, ces questions sont historiquement traitées au regard des idées que tous les habitants sont les créanciers de l'État et que la dette est le fardeau des générations à venir (**§ 1**). Toutefois, l'analyse de la distribution ou de la redistribution inter et intra générationnelle des richesses d'une Nation réalisée par la dette publique peut aujourd'hui être menée de manière bien plus précise en utilisant les données rendues disponibles par les statistiques nationales (**§ 2**).

§ 1 –Dette publique et richesse de la Nation : les idées du débat

Les problèmes de distribution ou de redistribution des richesses de la Nation sont très anciens. Depuis longtemps, les auteurs se questionnent sur le modèle d'équité impliqué par la dette publique. Pour des raisons d'antériorité historique, la

[1310] Pour un exemple, voir Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 210

première doctrine qui doit être mise en avant est celle de Jean-François Melon (1675-1738), un économiste français connu pour être l'auteur du fameux adage selon lequel « *les Dettes d'un État sont des Dettes de la main droite à la main gauche* »[1311]. L'auteur peut être considéré comme le fondateur de l'idée selon laquelle un État ne peut pas être affaibli par sa dette. Cette idée-force marque les esprits durant une longue période et se trouve au cœur de nombreuses discussions dans les siècles suivants. Ses différents sens doivent aussi être compris dans le cadre d'une discussion plus générale sur la forme idéale que doit prendre l'économie et sont marqués par l'emprise des idées libérales sur la question (**A**). Ceux qui les contestent dénoncent la primauté accordée aux détenteurs de capitaux[1312]. Le terme « capitalisme » peut être entendu comme une forme de régime économique, mais aussi social, dans lequel les détenteurs du capital prennent progressivement le pas sur ceux qui ne possèdent que leur travail et prend le nom de « *société capitalistique* » dans les travaux de Thomas Piketty [1313]. Ces courants contestataires mettent en avant le problème du coût social de la dette publique et son rôle en matière d'accroissement des inégalités[1314]. Toutefois, il ne faut pas seulement voir dans les travaux des libéraux une caution des « injustices » de leur siècle. Les auteurs qui étudient les rapports de transmissions de richesses impliquées par les dettes publiques ne sont pas toujours favorables au système de leur époque et bien souvent ils le contestent (**B**). Malgré cela, l'essor de la dette publique est lié dans les textes et les esprits à l'emprise de la bourgeoisie. Selon les doctrines communistes et socialistes, la dette publique serait au seul service du seul capital privé et d'une classe dominante (**C**). Ces débats ont une grande importance et marquent les esprits, mais les transformations de l'ordre économique et social au XX^{e} siècle ainsi que l'apparition d'une nouvelle pensée sur l'intervention de l'État dans l'économie modifie les conceptions traditionnelles du sujet (**D**).

[1311] Jean François MELON, *Essai politique sur le commerce*, *op. cit.*, p. 296

[1312] Selon cette doctrine, seul le capital peut créer de la richesse. Cette pensée soutient que la concurrence entre les entreprises, l'initiative individuelle et la recherche du profit sont les moteurs de l'économie.

[1313] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 143

[1314] Pour un exemple connu, Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 883 et s.

A. La position des créanciers en question ou le paradoxe de la Loi de Melon

Le sujet de la distribution ou de la redistribution de la richesse de la Nation produit par la dette publique est longtemps porté par l'adage de Jean-François Melon (**1**). Toutefois, cette idée varie dans le temps et se trouve interprétée de manière différente selon les contextes (**2**).

1. La dette publique : l'engagement de l'État envers tous

Quand il affirme que *« les Dettes d'un État sont des Dettes de la main droite à la main gauche »*[1315], Jean-François Melon soutient qu'un État ne peut pas être affaibli par sa dette. Pour l'auteur, la main droite est le contribuable et la main gauche le porteur des titres. L'État qui emprunte est donc à la fois le débiteur et le créancier car il reçoit de la main droite, c'est-à-dire des contribuables à titre d'impôt, l'argent qu'il verse à sa main gauche, c'est-à-dire aux porteurs de titres de la dette à titre d'intérêt des sommes prêtées[1316]. L'idée est simple et séduisante, elle repose sur l'argument que la dette publique ne produit aucune diminution de la richesse nationale. Si elle n'est pas acceptée par tous et qu'il lui est reproché d'être trop commode pour correspondre à la réalité, elle a toutefois une forte résonnance dans le monde politique avant et durant la période révolutionnaire. Voltaire affirme par exemple « *qu'un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas, et que ses dettes mêmes sont un nouvel encouragement pour l'industrie* »[1317]. Dès la Révolution les décideurs affirment que tous les habitants sont les créanciers de l'État, et de la période révolutionnaire à la Restauration, cette affirmation est défendue par la bourgeoise. Si ici l'idée ne semble signifier rien de plus qu'une préoccupation de la classe dirigeante, dans un sens plus large elle se retrouve dans la nouvelle forme que prend la dette

---

[1315] Jean François MELON, *Essai politique sur le commerce*, *op. cit.*, p. 296

[1316] Michel LUTFALLA, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIXe siècle français », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 423‑443.

[1317] Cité par Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, Guillaumin et Cie, 1872, 542 p., p. 456

publique au moment de la Révolution avec la reconnaissance de certains droits politiques inclus dans la dette publique comme le droit à l'éducation, la lutte contre la pauvreté ou le paiement de pensions. Cette idée est développée chez Auguste Comte pour qui « *nombreux sont les textes des constitutions françaises où l'on trouvait déjà le mot de « dette », et même, dans celle de 1793, celui de « dette sacrée », appliqué au devoir d'assistance. Mais ce mot était pris dans le sens un peu vague d'obligation morale, de devoir — dans le sens où l'on dit parfois « noblesse oblige» ou « richesse oblige » — et c'est à la conscience de chacun qu'on laissait le soin de l'acquitter de son mieux. Or, il s'agit de prendre au sérieux et de conférer force juridique à ce mot de devoir en le transformant en dette et, au cas où elle ne serait pas volontairement acquittée, en lui donnant une sanction légale* »[1318]. Dans cette perspective, la dette publique est plus qu'une dette financière ou un chapitre des budgets consacrés aux rentes, c'est l'engagement de l'État envers tous. Dans le même sens, dans son analyse du travail d'Adam Smith Albert Delatour souligne en 1886 qu'*« au point de vue politique, on a dit que les dettes publiques intéressent les rentiers au maintien de l'ordre de choses établi, mais cela n'est vrai qu'en apparence ; dès qu'on consulte l'histoire, on voit que ce n'est pas en s'endettant que l'État s'attache les citoyens d'une manière durable, et qu'au contraire c'est dans le bien-être général, dans l'accumulation des richesses qui accroît le taux des salaires, qu'un gouvernement doit chercher sa meilleure sauvegarde* »[1319]. Dans cet esprit, l'idée de Melon dépasse son strict sens financier pour signifier que même ceux qui n'ont pas de créances ont un intérêt à défendre le régime et l'État s'ils veulent défendre leurs droits politiques (les droits-créances). Cet argument, très défendu par la bourgeoisie au XIX^{e} siècle, est celui de la défense de l'État et de l'ordre[1320]. L'adage de Melon se retrouve donc exploité dans deux sens, un sens politique et un autre financier qui d'ailleurs ne sont pas contradictoires mais se complètent. Dans le flou, la dette publique sert alors bien souvent de prétexte prêt à être mobilisé pour défendre la cause de celui que cela arrange.

[1318] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 706

[1319] Albert DELATOUR, *Adam Smith : sa vie, ses travaux, ses doctrines*, Paris, Guillaumin et cie, 1886, 325 p., p. 310

[1320] Notamment les travaux de Pellegrino ROSSI.

2. Les variations d'une idée politique

La signification de l'idée selon laquelle tous les habitants sont les créanciers varie dans le temps et dépend des différents contextes politiques dans lesquels elle est exploitée. Elle peut d'abord être au fondement d'une position de principe tendant à vouloir dépolitiser et apaiser les débats parfois très violents sur les dettes publiques. Certains auteurs soutiennent ainsi que l'histoire de la dette publique « *ne peut pas se réduire à un simple rapport de forces entre créancier et débiteur* » [1321]. En rejetant les courants qui voient dans la dette publique un outil de transfert de richesse, cette approche se situe dans la suite de ceux pour qui le rapport de dette publique est un rapport comme un autre. Elle se retrouve par exemple chez les auteurs qui dénoncent le « *fardeau virtuel de la dette* » [1322] (debt overhang) pour analyser le lien entre prêteur et débiteur comme une relation entre deux agents représentatifs rationnels dont l'attitude n'est pas liée à un rapport de force. D'autres soutiennent encore que « *les transferts de richesse, dans un sens ou l'autre, d'un pays à l'autre, sont extrêmement limités* »[1323].

À côté, les héritiers de la vision traditionnelle de Jean-François Melon semblent être ceux pour qui la dette publique doit être étudiée dans le « *bain social* » [1324] dans lequel l'emprunt se réalise. Cette approche pousse les auteurs à discuter des effets de la dette publique de manière globale car selon eux seule la vision d'ensemble permet de refléter la réalité du sujet. À l'inverse, l'étude d'un seul flux ou d'un emprunt ne permet pas de comprendre la complexité du système. Du point de vue économique l'idée se retrouve dans les hypothèses selon lesquelles une dette à 100% du PIB ne signifie pas autre chose qu'un capital public net nul, c'est-à-dire que la dette publique représente une année de revenu national[1325]. Ce courant de pensée invite à considérer le transfert de richesse dans un cadre d'ensemble et cherche à comprendre l'équilibre général qui en ressort. Pour ces auteurs, le transfert de richesses causé par la dette

---

[1321] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 8

[1322] EATON et GERSOVITZ, 1981 ; EATON et al., 1986 ; COHEN et SACHS, 1986 cité par *Ibid.*, p. 50

[1323] Daniel COHEN, « La dette des pays en voie de développement : entre le chagrin et l'oubli », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 383-387.

[1324] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 63

[1325] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 885

publique est l'expression d'un choix politique et plus précisément d'un arbitrage entre l'impôt et l'emprunt. Chacun de ces deux prélèvements peut être choisi par les décideurs pour des motifs différents. Ces deux ressources conduisent à un transfert de ressources vers l'État, il n'y aurait alors pas de différence du point de vue économique entre l'emprunt et l'impôt, « *seulement une différence comptable et une différence sociale* »[1326]. La faiblesse de cette approche déplaçant le curseur du « politique » est que l'argument est toujours réversible. En effet, si le choix de la ressource la plus adaptée est d'abord un choix de politique, le problème de la distribution et de la redistribution des richesses en est un autre. Le choix « politique » peut être de favoriser une génération aux dépens d'une autre, il peut aussi être de réaliser un arbitrage entre épargnants et consommateurs, entre contribuables plus ou moins concernés par les allègements d'impôt et les autres (donc favoriser le placement en titres de dette publique) ou encore entre détenteurs de patrimoine et ceux qui n'en ont pas[1327].

Le dernier courant de pensée rejette de manière radicale l'idée qu'il est possible de considérer que les débiteurs et les créanciers de la dette publique font partie d'un tout. En témoignent, les écrits d'Henri Baudrillart pour qui « *les économistes ont fait justice de ces idées fausses et dangereuses* »[1328]. L'auteur poursuit : *« Avec la phrase de Melon, il n'y a pas d'extorsion, de vol, qu'on ne put justifier. L'argent n'est jamais anéanti ; s'il n'est plus dans une main, il est dans une autre, ce qui est médiocrement consolant pour ceux qu'on dépouille* »[1329]. Aujourd'hui, elle est écartée, par exemple par Thomas Piketty, car « *compte tenu des transactions incessantes qui caractérisent les marchés financiers et les choix de portefeuille, rien ne garantit que ceux qui seront effectivement mis à contribution soient ceux qui doivent l'être* »[1330]. La raison de cette idée est autant économique que juridique. Il ne serait pas sérieux de considérer qu'il est possible de connaître les créanciers de manière précise car les transactions incessantes font que les titres de dettes publiques sont en fait largement détachés des capacités de contrôle des États.

[1326] Jean-Marc DANIEL, « Robert Barro, sceptique budgétaire », *op. cit.*
[1327] Guy GILBERT, « Dette publique et redistribution des revenus : l'équivalence impôt-emprunt », *op. cit.*
[1328] Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, *op. cit.*, p. 456
[1329] *Ibid.*, p. 456
[1330] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 888

B. L'origine d'un malentendu : la position des libéraux sur le transfert de richesse induit par la dette publique

Les premiers penseurs qui systématisent les circuits de production et les moyens de création des richesses sont les libéraux[1331]. Ils sont alors considérés comme les pères du « capitalisme » car leurs systèmes ont pour point de départ un apport (un capital). Pour autant, il ne faut pas voir dans leurs travaux une caution des « injustices » de leur siècle et au contraire, ils étudient les rapports de transmissions de richesses impliquées par les dettes publiques et ne sont pas par principe favorables au système en place. Parmi eux, beaucoup dénoncent l'oisiveté des rentiers capitalistes et il ressort nettement de leurs travaux une méfiance sinon une gêne face au créancier titulaire d'une rente et qui ne participe pas de manière active à la vie économique. Ici, l'exemple le plus frappant est le premier, celui de François Quesnay, qui est à la fois l'un des pères du capitalisme moderne, mais qui dénonce aussi avec une grande virulence la situation des propriétaires terriens[1332]. Il faut d'ailleurs relever que les Physiocrates, qui souhaitent la liberté du commerce et veulent rompre avec le mercantilisme, défendent malgré tout la réglementation de l'argent et du prêt (à l'exception notable de Turgot)[1333].

En matière de dette publique, l'un des penseurs les plus fameux de l'idée du transfert de richesses est David Ricardo. « L'équivalence ricardienne » entre l'impôt et l'emprunt soulève le problème de ce que l'endettement implique entre les générations présentes, mais surtout avec les générations futures. Le regard de Ricardo sur le sujet est important bien que son approche soit fortement et rapidement contestée[1334]. Il est en effet reproché à David Ricardo une présentation sur une longue période à périmètre constant alors qu'une telle situation n'est pas réaliste car

---

[1331] Cette idée est contestée. Certains auteurs remarquent qu'un grand nombre d'idées développées par les libéraux ont pour racine le XIII[e] siècle, voir Pierre Jean OLIVI, *Traité des contrats*, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Bibliothèque scolastique Série Textes », 2012, 438 p.

[1332] François QUESNAY, *Physiocratie, ou Constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, Leyde, Merlin, 1768; François QUESNAY, *Tableau oeconomique*, Versailles, 1759.

[1333] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 37

[1334] Voir infra.

l'économie et le droit ne sont pas figés[1335]. D'autres critiques plus récentes soulignent qu'une discussion sur les effets produits par la dette publique ne peuvent s'apprécier qu'au regard d'un ensemble en incluant d'autres données économiques (la croissance, l'inflation, etc.), les problèmes fiscaux ou encore une prise en considération de la démographie.

Si l'œuvre de Ricardo reste centrale, c'est surtout parce qu'elle impose un traitement du sujet déterminé à ses héritiers. En effet, depuis son travail le transfert des richesses induit par la dette publique est étudié du point de vue intergénérationnel et non intragénérationnel, ce qui revient à considérer que le sujet du transfert des richesses posé par la dette publique est étudié selon un seul des deux angles possibles. La conséquence est que réfléchir de manière « horizontale » conduit à ce que le problème central considéré soit seulement celui du transfert de dette. Dans ce débat, il n'est plus du tout question de savoir qui est la classe sociale qui possède les titres de dette publique, le but des études devient de savoir si la dette publique produit de la richesse ou si elle est seulement une charge insupportable pour les générations futures.

Depuis cette époque, l'étude du transfert de richesses au sein d'une même génération n'est plus portée que par les auteurs qui dénoncent le capitalisme. Mais en fait, cette opposition repose plus sur un malentendu qu'une véritable opposition de fond. Avec le temps, les positions se radicalisent et le système financier de la dette publique est alors considéré comme une victoire du capitalisme par les courants minoritaires de l'époque, dont Karl Marx est l'une des voix emblématiques.

C. La dette publique symbole de violence économique : de Karl Marx à nos jours

Pour les doctrines communistes ou socialistes[1336], les idées libérales conduisent à un accroissement des inégalités car le capital génère plus de revenus que le travail (**1**).

[1335] Emmanuel THIBAULT, « L'équivalence ricardienne dans les modèles de croissance avec accumulation de capital », *op. cit.*; Guy GILBERT, « Dette publique et redistribution des revenus : l'équivalence impôt-emprunt », *op. cit.*; Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, *op. cit.*

[1336] La doctrine « socialiste » est difficile à définir car elle peut prendre des formes différentes selon les États et les époques. Au sens de Paul Samuelson, les courants socialistes se démarquent des

La dette publique serait alors le symbole d'une « violence économique » au sein de la société, c'est-à-dire d'une force brutale qui frappe les moins fortunés (**2**).

1. La dette publique au seul service du capital privé

Selon les auteurs socialistes ou marxistes, la primauté du capital dans la formation de la richesse conduit à ignorer celui qui en est le créateur, c'est-à-dire le travailleur. Exposée de cette manière, l'idée n'est pas contestée par les libéraux, là encore les travaux de Quesnay ne disent pas autre chose. Toutefois, l'évolution de la pensée économique et le malentendu causé par la double approche de transfert inter ou intra générationnel conduit à radicaliser les positions de chacun. Pour les auteurs socialistes, la dette publique représente symboliquement la violence des idées économiques libérales, c'est-à-dire qu'elle est une force brutale d'une classe sur une autre et principalement des bourgeois contre les classes populaires. Elle serait d'ailleurs un contresens historique et un dévoiement de la pensée d'Aristote ou de Saint-Thomas qui, selon les socialistes, combattaient le prêt à intérêt sous toutes ses formes (et donc l'illégitimité du revenu sans travail)[1337]. La dette publique serait au seul service du capital privé[1338] et l'emprunt une simple « *création de valeurs et non une création de richesse*s » qui ne sert la cause que d'une classe[1339].

Dans le Chapitre 31 de son livre *Le Capital* (« *Genèse du capitaliste industriel* ») Karl Marx (1818-1883) envisage très directement les effets de distribution et de redistribution des richesses produits par la dette publique. Il relève ainsi que *« la dette publique, en d'autres termes, l'aliénation de l'État, qu'il soit despotique, constitutionnel ou républicain, marque de son empreinte l'ère capitaliste. La seule partie de la soi-disant richesse nationale qui entre réellement dans la possession*

---

libéraux par leur volonté d'offrir à l'État une place importante dans la vie économique (appropriation de ressources collectives, planification, distribution des revenus). Paul Anthony SAMUELSON, *L'économique. Tome 2*, traduit par Gaël FAIN, 11e éd., Paris, Librairie Armand Colin, coll. « Universités Droit », 1972, 636 p., p. 561

[1337] Dans son « Commentaire sur les Sentences », Saint-Thomas avance que « si le prêteur prétendait recevoir une part des gains que l'emprunteur a réalisés grâce à l'argent emprunté, il voudrait, en réalité, profiter sans cause de l'activité d'autrui, car toute l'utilité qui découle du prêt pour l'emprunteur provient de l'industrie de celui qui a su utiliser l'argent avec sagacité ». La pensée de Saint-Thomas est détournée » Henri DENIS, *Histoire de la pensée économique*, *op. cit.*, p. 84 et s.

[1338] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 210

[1339] Formule de David Ricardo, ici cité par Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 167

collective des peuples modernes, c'est leur dette publique. Il n'y a donc pas à s'étonner de la doctrine moderne que plus un peuple s'endette, plus il s'enrichit. Le crédit public, voilà le credo du capital. Aussi le manque de foi en la dette publique vient-il, dès l'incubation de celle-ci, prendre la place du péché contre le Saint-Esprit, jadis le seul impardonnable. La dette publique opère comme un des agents les plus énergiques de l'accumulation primitive. Par un coup de baguette, elle donne l'argent improductive de la vertu reproductive et le converti ainsi en capital, sans qu'il ait pour cela à subir les risques, les troubles inséparables de son emploi industriel et même de l'usure privée. Les créditeurs publics, à vrai dire, ne donnent rien, car leur principal, métamorphosé en effets publics d'un transfert facile, continue à fonctionner entre leurs mains comme autant de numéraires. Mais, à part la classe de rentiers oisifs ainsi créée, à part la fortune improvisée des financiers intermédiaires entre le gouvernement et la nation, de même que celle des traitants, marchands, manufacturiers particuliers, auxquels une bonne partie de tout emprunt rend le service d'un capital tombé du ciel, la dette publique a donné le branle aux sociétés par actions, au commerce de toute sorte de papiers négociables, aux opérations aléatoires, à l'agiotage, en somme, aux jeux de bourse et à la bancocratie moderne »[1340].

Entre 1854 et 1870, au moment où il étudie l'économie, Karl Marx observe non seulement que le Second Empire est très dépensier, mais surtout que ces dépenses sont couvertes par des emprunts aux montants considérables. De 1851 à 1869, le capital de la dette publique passe de 5 012 millions à 11 179 millions de francs et le service annuel de la dette s'élève de 348 millions de francs en 1869 contre 233 millions en 1851[1341]. Selon lui, ces emprunts ne servent pas la Nation et ne sont pour la plupart pas destinés à couvrir autre chose que « *le déficit budgétaire chronique* » causé par les guerres extérieures[1342]. Ces guerres, qui coûtent une fortune, sont qualifiées par Marcel Marion de « *guerres de luxe, de magnificence, de prestige* »[1343]. À coté, l'une des autres origines de l'augmentation de la dette publique est le

[1340] Karl MARX, *Le capital*, *op. cit.*, p. 337
[1341] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 162
[1342] *Ibid.*, p. 162
[1343] Cité par Michel LUTFALLA, « La rente, de Waterloo à Sedan », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 81-104.

développement des chemins dont les travaux et le financement sont gérés depuis Paris, la ville des 300 000 rentiers.

Dans ces circonstances, Karl Marx souligne que la dette publique ne sert pas le peuple. La force de son approche est de faire le lien entre le système financier et le système politique tout autant qu'elle remet en cause le droit lui-même qui pour lui n'est qu'un outil au service de la classe dominante, une fiction qui neutralise la complexité des rapports sociaux, une « *non-vérité de principe* »[1344]. Karl Marx dénonce les arbitrages au profit d'une élite bourgeoise et parisienne et accessoirement le monde des rentiers[1345]. Cette idée a toujours un écho important au regard des fronts « *plus ou moins unis des créanciers* » [1346] observés par Marc Raffinot dans son étude des pays en voie de développement lorsqu'il relève qu'il est « *frappant de constater que les débiteurs se présentent en ordre dispersé* » alors que les créanciers unis arrivent à leurs fins. L'approche est la même chez Karl Marx qui voit dans la dette publique le symbole d'une communion d'intérêts économiques et politiques d'une classe dominante qui se sert de l'appareil étatique pour défendre son emprise.

Enfin, il est possible de relever que les travaux de certains auteurs libéraux comme Paul Leroy-Beaulieu ou Alfred Neymarck sont aujourd'hui dénoncés pour leur mauvaise foi manifeste[1347]. Il est très clair dès cette époque que les valeurs mobilières constituent le « *signe distinctif* »[1348] des gros patrimoines et que le capitalisme permet non seulement aux grosses fortunes d'avoir des revenus extrêmement importants, mais aussi aux capitalistes de *« s'enrichir en dormant* » [1349].

2. Les formes de « violence économique » de la dette publique

L'affirmation selon laquelle la dette publique est un symbole de « violence économique », c'est-à-dire un rapport de force entre deux classes sociales, est polysémique. D'abord, elle reflète l'idée selon laquelle les rapports entre les prêteurs

---

[1344] Jocelyn BENOIST, « Marx Karl (1818-1883) », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 391-399.
[1345] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1346] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 60
[1347] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 815 et 822
[1348] *Ibid.*, p. 639
[1349] *Ibid.*, p. 367

et les emprunteurs seraient « *asymétriques* »[1350] et que la dette publique serait par construction le fruit d'un rapport de force à la faveur de l'un ou de l'autre, mais jamais des deux parties en même temps. Contre l'adage d'Alfred Fouillée selon lequel « *qui dit contractuel, dit juste* », il s'agit de considérer que le libre consentement de chacun ne conduit pas à ce que toutes les parties soient satisfaites par le contrat, car la réalité des négociations invite à observer que l'essentiel de ce qui compose une obligation d'État varie selon les équilibres. Chacun cherche à imposer une devise, une valeur nominale pour l'obligation (le pair), une échéance, un mode de remboursement, un taux d'intérêt ou son mode de calcul. Sur cette question, la standardisation des produits financiers ne doit d'ailleurs pas faire oublier qu'elle est critiquée pour être au service des prêteurs au sens où elle aurait pour but de rendre les titres de dette publique attractifs pour les créanciers[1351]. Pour les États les négociations se caractérisent souvent par des concessions significatives sur un ou plusieurs des critères précédemment évoqués[1352].

Une autre idée est que la principale évolution de la fiscalité contemporaine consiste en une « *accumulation d'exonérations et d'allégements fiscaux et sociaux en faveur des entreprises et des ménages les plus aisés* »[1353]. Cette affirmation est à nuancer, car il est établi que les titres de dettes publiques sont imposés de diverses manières et qu'ils ne se retrouvent pas que dans les patrimoines des ménages les plus aisés, mais la force de l'idée est que le choix d'emprunter plutôt que d'imposer conduit à ce que les revenus laissés à disposition des plus aisés puissent se trouver convertis en dette de l'État, des collectivités locales et des organismes sociaux dont le remboursement est mis à la charge de tous les agents. Dans le même sens, les réductions d'impôts ou des dépenses n'affectent pas dans les mêmes proportions les hauts et les bas revenus. L'idée selon laquelle les emprunts publics favorisent les classes sociales les plus riches au détriment des plus pauvres est ancienne. Elle se retrouve déjà chez Gaston Jèze dans les années 1930 pour qui l'emprunt aboutit à un

---

[1350] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 153

[1351] Ce sujet est l'un des objets de la thèse de Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*

[1352] C'est par exemple le cas des clauses attributives de juridiction, des clauses d'action collective, des clauses « pari passu » ou encore des clauses de sûreté négative, voir infra.

[1353] Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, *op. cit.*

« *double résultat : d'une part, faire profiter les capitalistes des intérêts, des primes de remboursement, sans compter les autres avantages (immunités fiscales) ; d'autre part, faire payer ces projets des classes riches en grande partie par les classes non possédantes* »[1354]. Il n'y a ensuite qu'un pas à franchir pour considérer que la dette publique « *favorise la concentration des fortunes* »[1355]. Les impôts ponctionnés sur les pauvres servant à payer les intérêts et à assurer une rente aux créanciers, le déficit budgétaire ne sert donc qu'à creuser les inégalités. D'ailleurs, certains économistes libéraux comme John-Maynard Keynes sont sensibles à cette question et proposent de financer le déficit non pas par l'épargne, mais par le crédit bancaire et donc la création monétaire[1356].

D'autres soutiennent encore que l'idée de transfert intergénérationnel n'a « *aucun sens* »[1357]. Pire encore, elle impliquerait un certain paradigme, un effet vertical dans le temps, et ferait oublier le problème central du transfert horizontal des richesses[1358].

D. Les transformations de la perception de l'emprunt dans l'ordre social et ses conséquences

La perception politique de l'acte d'emprunter a été bouleversée au XX^{e} siècle. Cette période voit d'abord être abandonnée l'idée que l'emprunt est réservé aux « pauvres » (**1**). Par la suite et face à la montée de la globalisation des marchés financiers, elle voit apparaître des interrogations quant à la nationalité des détenteurs de titres de dette publique (**2**).

[1354] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 237

[1355] Jean-Marc DANIEL, « Robert Barro, sceptique budgétaire », *op. cit.*

[1356] *Ibid.*

[1357] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 932

[1358] Sur cette question, voir « les idées-fausses sur la dette publique ».

1. La rupture avec les anciennes perceptions négatives de l'emprunt public

Le XX^e^ siècle est marqué par de profondes modifications de l'ordre économique et social. Plus précisément, il voit apparaître un renversement de paradigme et une rupture avec l'idée que ce sont les « *besogneux qui empruntent* »[1359]. Depuis, le crédit est pensé comme un instrument au service de la création de richesses non seulement pour les particuliers, mais aussi pour l'État[1360]. Le développement de statiques nationales précises et variées après la Seconde Guerre mondiale rend possible la modélisation des différents effets de l'emprunt et notamment des études sur les effets positifs des dettes publiques. Durant la seconde moitié du XX^e^ siècle, l'idée est que le choix de la dette publique doit être fait au regard des avantages qui sont obtenus grâce à elle. À ce titre, Jean-Marie Monnier et Bruno Tinel rappellent que « *pour les keynésiens, financer aujourd'hui les dépenses publiques destinées à faire face au sous-emploi ou au besoin d'infrastructure par l'endettement est susceptible de créer, demain, une situation meilleure* » donc « *les générations futures ne sont pas créditrices, mais plutôt débitrices des générations passées* »[1361].

Au XX^e^ siècle, des idées sont développées sur les investissements d'avenir. Ici, la dette publique n'est pas pensée comme un « *fardeau* »[1362], c'est aussi les moyens d'un héritage. Si un État ou un individu emprunte à 5 % et que grâce à cela il développe une activité qui rapporte 10 %, l'emprunt est favorable. Pourtant, cette donnée n'apparaît pas si les analyses se bornent à regarder le poids de l'endettement ou à la juger négativement par principe. Théoriquement, si un État, une entreprise ou un individu emprunte pour acquérir des actifs ou développer des activités qui permettent de produire des revenus dans le futur (ou d'économiser des dépenses) et

---

[1359] À ce titre, Louis GARRIGUET observe en 1907 que ce sont « les riches, les spéculateurs, les banquiers, les grandes compagnies, les propriétaires d'usines, les gros commerçants, les États qui empruntent au public, aux petites gens, et qui puisent dans l'épargne populaire » Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 62

[1360] *Ibid.*, p. 62 C'est aussi une rupture avec l'idée qu'il est nécessaire « que la loi protège l'emprunteur faible et désarmé contre la rapacité du prêteur ».

[1361] Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, *op. cit.* Pour les auteurs si les générations passées « s'étaient au contraire abstenues de s'endetter pour maintenir l'équilibre courant des comptes publics, elles auraient alors légué à leurs descendants une situation où certes le niveau d'endettement aurait été moindre mais par ailleurs peu favorable sur le plan macro-économique car faite de faible croissance ».

[1362] *Ibid.*

que les revenus futurs (le taux de rentabilité de l'investissement) sont plus élevés que les intérêts versés, l'emprunt est avantageux pour le débiteur[1363]. Ces idées sont au cœur des politiques de relance et d'ailleurs de nombreux pays comme les États-Unis, le Canada ou l'Australie s'industrialisent et accélèrent leur croissance comme le font les pays en voie de développement aujourd'hui, par la mobilisation des capitaux[1364]. Dans ce contexte, le problème des développements sur l'équité intergénérationnelle est alors perçu différemment.

2. Les emprunts publics : prendre aux Français pour donner aux étrangers ?

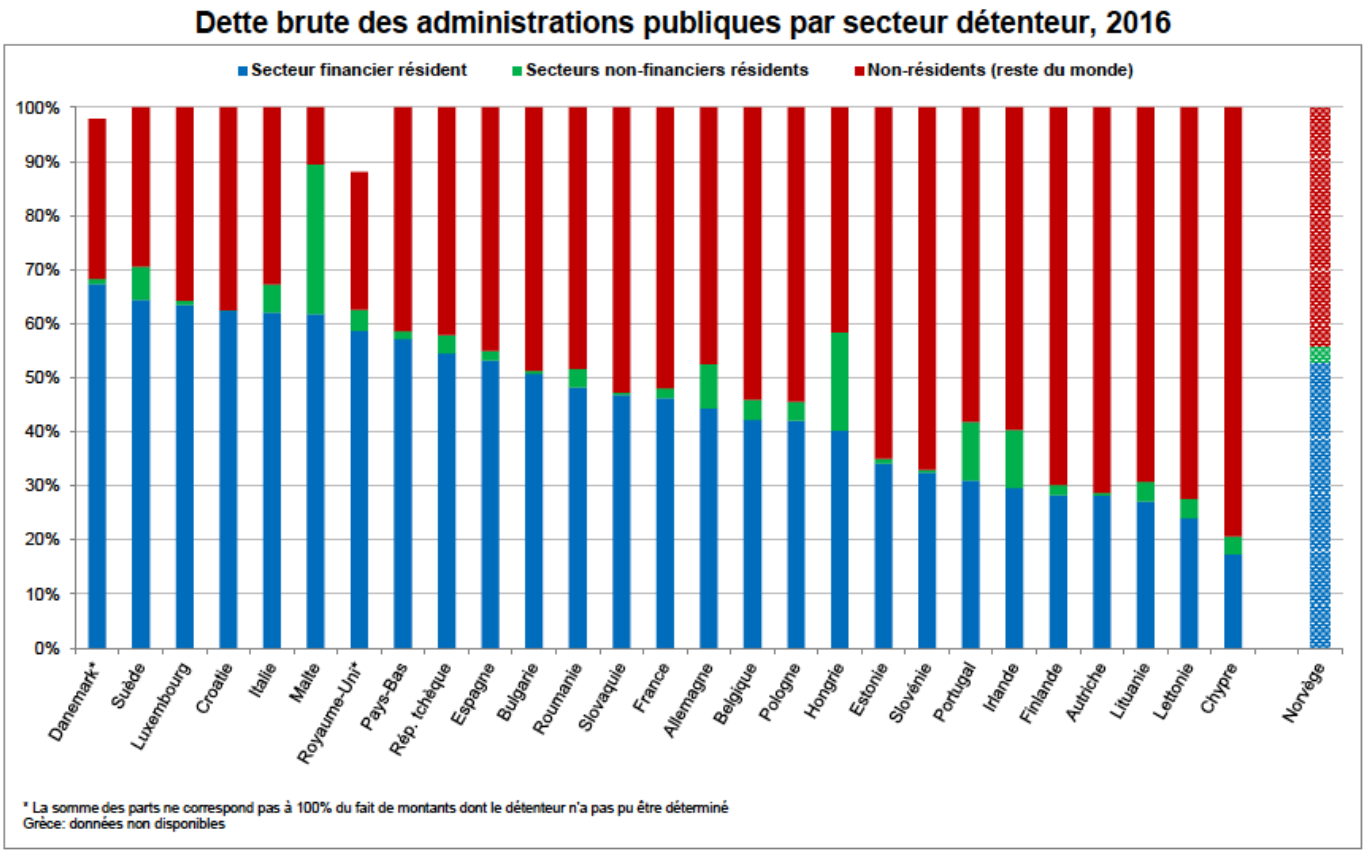
Le problème de l'origine des détenteurs des titres de dette publique occupe une place importante dans les débats, mais les recherches en la matière sont gênées par un cadre contraignant marqué par l'impossibilité pour les observateurs de connaître précisément ces « *vampires qui dévorent la fortune publique* »[1365] comme les qualifiait le ministre Nogaret au moment de la Banqueroute des deux tiers. Comme souligné, si l'idée selon laquelle le remboursement des emprunts ne serait au final qu'une forme de distribution ou de redistribution de richesses au sein d'une seule Nation, et donc est économiquement neutre, peut-être politiquement séduisante pour le pouvoir, elle ne s'est jamais vérifiée. Depuis leurs origines, les marchés financiers n'ont jamais connu comme limite la frontière des États. Aujourd'hui, les activités de vente et d'achat de titres de dette publique doivent même être appréciées au niveau global, qu'il s'agisse de l'Union Européenne pour ce qui concerne la France dans les travaux d'Eurostat ou le monde tout entier lorsqu'il s'agit, par exemple, des travaux du FMI.

Selon Eurostat, en juin 2017, la proportion la plus élevée de la dette publique détenue par les non-résidents en 2016 a été enregistrée à Chypre (79%), suivie par la Lettonie (72%), l'Autriche (71%), la Finlande (70%) et la Lituanie (69%). À l'inverse, la plus grande part de la dette détenue par le secteur (résident) des sociétés financières a été enregistrée au Danemark (67%), devant la Suède (64%), le Luxembourg (63%),

---

[1363] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*
[1364] *Ibid.*, p. 34
[1365] Dominique-Vincent RAMEL DE NOGARET, *Discours prononcé par manière de motion d'ordre, par D. V. Ramel, député du département de l'Aude, sur les finances, le crédit des assignats, la nécessité des contributions & les avantages des contributions indirectes*, *op. cit.*, p. 2

la Croatie, l'Italie et Malte (62% chacun). D'une manière générale au sein de l'UE, moins de 10% de la dette est détenue par les secteurs non-financiers résidents (sociétés non-financières, ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages), les seules exceptions notables étant Malte (28%), la Hongrie (18%), l'Irlande ainsi que le Portugal (11% chacun)[1366].



Source : Eurostat

Toutefois, ces informations doivent surtout être comprises dans le cadre des limites imposées par la loi et le principe d'anonymat des créanciers et qui ne rend possible que la connaissance de la part détenue par les non-résidents. C'est donc seulement en reprenant ces informations que le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État peut communiquer. Aujourd'hui, l'agence France Trésor (AFT) ne peut pas identifier précisément les détenteurs des obligations assimilables du Trésor (OAT), des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), des bons du Trésor à taux fixe (BTF), elle ne peut qu'estimer « *la détention de la dette de*

[1366] Eurostat, Communiqué de presse, 20 juin 2017. Disponible en ligne.

l'État par les non-résidents »[1367]. La Banque de France et l'Agence France Trésor sont donc liées par ces données partielles / partiales[1368]. Si ces dernières sont discutées par les observateurs et les décideurs politiques, ce n'est pas spécialement pour leur intérêt, c'est surtout car elles sont les seules disponibles[1369]. La difficulté devient alors que la problématique des effets de l'endettement en termes de transferts de richesses (accroissant ou non des inégalités) enferme le sujet dans une seule perspective. S'agit-il, comme le questionne Martin Collet, de « *prendre aux pauvres Français pour donner aux riches étrangers ?* »[1370].

Sur le fond, la question est difficile, car la diversification des investisseurs est d'abord un choix politique. En France, depuis les années 1990 la part de dette publique détenue par des étrangers diminuait[1371], mais la création de la monnaie unique a considérablement rouvert le champ des titres de dette publique (la part des détenteurs non-résidents de la dette est passée de 28 % à la fin de l'année 1999 à 70 % en 2010[1372]). À partir de la seconde moitié des années 2000, la part des investisseurs hors zone euro a elle aussi crû (un tiers des acheteurs non-résidents proviendrait du reste de l'Europe (15,7 %), de l'Asie (10,3 %) et l'Amérique (7,3 %))[1373].

[1367] Question N° : 80274 de Mme Laure de La Raudière « Qui sont les créanciers de la France ? » et la réponse du Ministère du Budget, comptes publics et réforme de l'État : « Les textes actuellement en vigueur (notamment art. L. 228-2 du code de commerce, décret d'application n° 2002-803 du 3 mai 2002 publié au Journal officiel du 5 mai 2002, art. L. 212-4 du code monétaire et financier relatif à la nominativité obligatoire) n'autorisent les conservateurs d'instruments financiers (Euroclear France pour les titres d'État français) à communiquer aux émetteurs la liste de leurs détenteurs finaux qu'aux seuls émetteurs d'actions, de bons de souscription d'actions ou d'instruments de taux donnant immédiatement ou à terme accès au capital. Par conséquent, l'agence France Trésor (AFT) ne peut pas identifier précisément les détenteurs des obligations assimilables du Trésor (OAT), des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) et des bons du trésor à taux fixe (BTF). Néanmoins, la structure de la détention de la dette française peut être estimée grâce à deux sources d'information : les statistiques de la balance des paiements fournies par la Banque de France qui portent sur la détention de la dette de l'État par les non-résidents. Ces statistiques ne donnent toutefois pas d'indication quant au détail de la répartition géographique à l'intérieur de la catégorie « non-résidents » ; l'étude annuelle publiée par le Fonds monétaire international (FMI) (coordinated portfolio investment survey) qui fournit davantage de détails sur la répartition de détention par pays mais qui porte sur un périmètre qui est plus large que celui des seules dettes gouvernementales (dette publique et dettes bancaires). La direction de la balance des paiements de la Banque de France fournit les données concernant la détention de la dette française par les non-résidents. Ainsi, selon l'enquête réalisée chaque trimestre sur « les placements en valeurs mobilières des agents économiques » 70,6 % de la dette négociable était détenue par les non-résidents, au mois de juin 2010 (84,1 % des BTF, 89,8 % des BTAN et 61,7 % OAT). (…).

[1368] Voir le site de la Banque de France et le site de l'AFT.

[1369] Il n'est pas possible de connaître le nom des détenteurs de titre de dette publique. Voir supra.

[1370] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 211

[1371] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 119

[1372] *Ibid.*, p. 120

[1373] *Ibid.*, p. 121

Structure de la dette des administrations publiques des États membres de l'UE, 2016

	Dette brute des adm. publiques (en % du PIB)	Dette brute des administrations publiques par:						
		secteur détenteur (proportion)			échéance initiale	instrument (proportion)		
		Non-résidents (reste du monde)	Financier résident (sociétés financières)	Secteurs non-financiers résidents	Part de la dette à court terme (< 1 an	Numéraire et dépôts	Titres de créance	Prêts
UE	**83,5**	:	:	:	:	**4,1%**	**80,9%**	**15,0%**
Zone euro	**89,2**	:	:	:	:	**3,1%**	**79,6%**	**17,3%**
Belgique	105,9	54,1%	42,2%	3,7%	7,9%	0,3%	82,0%	17,7%
Bulgarie	29,5	48,7%	50,7%	0,6%	0,3%	-	76,3%	23,7%
Rép. tchèque	37,2	42,2%	54,5%	3,4%	0,9%	0,4%	90,8%	8,8%
Danemark	37,8	29,6%*	67,4%*	0,9%*	11,3%	3,1%	75,3%	21,7%
Allemagne	68,3	47,5%	44,3%	8,2%	9,1%	0,7%	72,6%	26,7%
Estonie	9,5	65,0%	34,1%	0,9%	2,5%	2,3%	11,1%	86,6%
Irlande	75,4	59,7%	29,6%	10,8%	6,3%	10,6%	61,8%	27,5%
Grèce	179,0	:	:	:	5,2%	1,9%	18,2%	80,0%
Espagne	99,4	45,0%	53,2%	1,8%	8,7%	0,4%	83,1%	16,5%
France	96,0	52,0%	46,2%	1,8%	10,1%	1,7%	84,6%	13,7%
Croatie	84,2	37,5%	62,4%	0,0%	6,5%	0,0%	64,8%	35,2%
Italie	132,6	32,7%	62,0%	5,2%	13,1%	7,8%	84,4%	7,8%
Chypre	107,8	79,4%	17,3%	3,3%	1,6%	0,0%	32,7%	67,3%
Lettonie	40,1	72,4%	24,0%	3,6%	3,4%	3,4%	73,2%	23,3%
Lituanie	40,2	69,3%	27,1%	3,6%	1,0%	3,5%	79,0%	17,5%
Luxembourg	20,0	35,7%	63,4%	0,8%	6,9%	2,6%	57,6%	39,8%
Hongrie	74,1	41,7%	40,2%	18,1%	18,5%	0,2%	87,6%	12,3%
Malte	58,3	10,5%	61,8%	27,7%	6,1%	1,3%	93,3%	5,5%
Pays-Bas	62,3	41,4%	57,1%	1,5%	10,4%*	1,0%	78,5%	20,6%
Autriche	84,6	71,3%	28,2%	0,5%	4,9%	1,9%	83,1%	15,0%
Pologne	54,4	54,5%	42,0%	3,5%	0,8%	0,4%	79,5%	20,1%
Portugal	130,4	58,2%	31,0%	10,8%	16,7%	9,3%	55,1%	35,5%
Roumanie	37,6	48,4%	48,2%	3,5%	6,9%	2,9%	73,9%	23,1%
Slovénie	79,7	67,1%	32,4%	0,5%	4,8%	0,5%	84,1%	15,3%
Slovaquie	51,9	52,8%	46,8%	0,4%	2,0%	0,7%	85,3%	13,9%
Finlande	63,6	69,8%	28,3%	1,9%	8,8%	0,6%	77,0%	22,3%
Suède	41,6	29,4%	64,4%	6,1%	21,6%	3,0%	72,2%	24,8%
Royaume-Uni	89,3	25,5%*	58,7%*	3,9%*	6,2%*	10,0%	88,1%	2,0%
Norvège	35,7	44,0%	52,9%	3,0%	23,4%	-	46,1%	53,9%

* La somme des pourcentages ne correspond pas à 100% du fait de montants dont le détenteur ou la maturité n'ont pas pu être pleinement déterminés.
- Ne s'applique pas : Données non disponibles

§ 2 – Distribution et redistribution inter et intra générationnelle : à qui profite la dette publique ?

Depuis le milieu du XIX[e] siècle, il est connu que les valeurs mobilières constituent le « *signe distinctif* » [1374] des gros patrimoines et que le système capitaliste permet aux grosses fortunes d'avoir des revenus extrêmement importants grâce aux titres financiers. Toutefois, l'engagement idéologique des auteurs, dont la mauvaise foi manifeste sur le sujet des revenus est dénoncée[1375], le problème de la pauvreté des sources, mais aussi que la dette publique véhicule un certain nombre « d'idées-fausses »[1376] conduisent à ce qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de recherche d'envergure sur la situation patrimoniale des créanciers de la dette publique en France. À cela, il faut ajouter qu'il est aujourd'hui impossible de connaître le nom des créanciers de la dette publique car la loi l'interdit. Dans les faits, les titres sont détenus par des banques centrales, des banques commerciales, des fonds d'investissement ou encore des compagnies d'assurances françaises ou étrangères. Très peu de particuliers détiennent directement des titres (les ménages français disposeraient de moins de 0,01 % de l'encours de dette de l'État en direct)[1377]. Plus encore, les titres de dette française sont diffusés sur le Marché secondaire et « *changent donc de mains de jour en jour* » [1378]. Une étude précise sur le patrimoine des détenteurs de titres de dette publique est donc irréalisable et les effets de distribution ou de redistribution inter ou intra générationnelle sont largement ignorés[1379]. Pour autant, et ainsi que le souligne Albéric de Montgolfier dans son « *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France* » de 2017, « *la nature et la diversité des détenteurs de la dette publique*

[1374] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*,
[1375] Les travaux de Paul Leroy-Beaulieu ou Alfed Neymarck sont cités en exemple par Thomas PIKETTY, voir *Ibid.*, p. 815, 822 et p. 639
[1376] Voir infra.
[1377] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 120
[1378] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p.104
[1379] *Ibid.*, p. 104

renvoient à des enjeux à la fois économiques et politiques » qui ne peuvent pas être traités avec indifférence[1380].

Aujourd'hui, les données fournies par l'INSEE rendent possible une nouvelle réflexion sur le sujet et permettent de faire prendre corps à des idées jusque-là plus engagées que véritablement fondées. En effet, les statistiques nationales permettent de connaître la composition des revenus des habitants à la fois globalement, mais aussi selon leur niveau[1381]. Il est alors possible de distinguer les revenus d'activité ou de remplacement (salaires, allocations chômage, pensions, retraites, rentes et revenus accessoires et revenus des indépendants), les revenus du patrimoine (foncier, valeurs mobilières) tout en considérant à la marge les revenus exceptionnels (plus-values, gains divers et revenus au quotient, gains de levée d'option). Cette approche peut aussi être qualifiée d'économique, car elle tend à distinguer les revenus issus du travail et ceux du capital[1382]. En droit, les titres de dettes publiques sont des valeurs mobilières et plus précisément des obligations. La loi interdit la tenue d'un catalogue de l'ensemble des détenteurs d'obligations (dont certains détiennent des titres de dette publique), il n'est possible que d'observer les revenus générés par les titres de valeurs mobilières dans leur ensemble (qui représentent, par hypothèse, plus que les seuls titres de dette publique). La place occupée dans les valeurs mobilières peut ensuite être observée selon deux axes, d'abord au sein de sa moyenne parmi toutes les autres formes de revenues (notamment ceux issus du travail) puis selon la place qu'elle occupe selon les niveaux de richesses.

Les données utilisées ici sont produites par l'INSEE dans une étude publiée en 2014 avec des données de 2011[1383]. À ce moment, le niveau de vie médian (qui partage la population en deux parties égales) est de 19 550 euros annuel, soit 1630 euros par mois. Les 10% de la population les plus modestes ont un niveau de vie annuel inférieur à 10 530 euros et les 10 % les plus aisés ont un revenu supérieur à 37 450 euros (soit 3,6 fois plus). Entre les deux, 60 % de la population a un niveau de vie annuel compris entre 13 160 et 29 110 euros annuel. Les calculs sont effectués au

[1380] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 117

[1381] Il s'agit d'un sujet très difficile, pour un étude précise voir Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*

[1382] Sur la question, voir *Ibid.*, p. 71 et 72

[1383] Les revenus et le patrimoine des ménages, Édition 2014.

moyen de l'utilisation de la notion « d'unité de consommation » correspond à un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage. Il permet de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différentes[1384]. Son intérêt est que les dépenses d'un ménage de plusieurs personnes ne sont pas strictement proportionnelles au nombre de personnes (grâce aux économies d'échelle issues de la mise en commun de certains biens). Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unité de consommation[1385]. Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différentes, l'INSEE utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle la plus utilisée actuellement (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante - 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans[1386].

La conséquence du passage d'un concept de « revenu du ménage » à son équivalent individuel par « unité de consommation » est que les distributions des niveaux de vie sont plus resserrées que celles des « revenus disponibles ». En effet, la moitié des personnes ayant les « niveaux de vie »[1387] les plus faibles disposent de 29,8% de la masse des niveaux de vie (la masse de niveau de vie correspond à la somme des revenus disponibles par UC détenus). Les 20% les plus aisés en disposent de 39,5%, soit 4,6 fois plus de revenus que les 20% les plus modestes. Les données disponibles pour l'année 2011 permettent la classification suivante :

[1384] Glossaire https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374593

[1385] Celle-ci peut être plus affinée car « les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personne vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

[1386] INSEE, Définitions d'Unité de consommation. Disponible en ligne.

[1387] Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC).

Pourcentage de la population		Revenu déclaré par unité de consommation (en euros)	Nombre de personnes	Classe sociale	Montant annuel moyen par ménage[1388] en euros[1389]
10 %[1390]	0,01 %	Plus	6000	Les plus hauts revenus	1 000 000
	0,09 %	810 700	60000	Les très aisés	454 000
	0,9 %	256 000		Les « aisés »	200 000
	9 %	93 000		Les hauts revenus	
90 %		39 200		Les autres	41 200

Sources : DGFiP, exhaustif fiscal 2011, calculs Insee.

Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à des ménages fiscaux dont le revenu déclaré par unité de consommation est strictement positif.

Lecture : 0,01 % de la population a un revenu déclaré par unité de consommation supérieur à 810 700 euros pour l'année 2011.

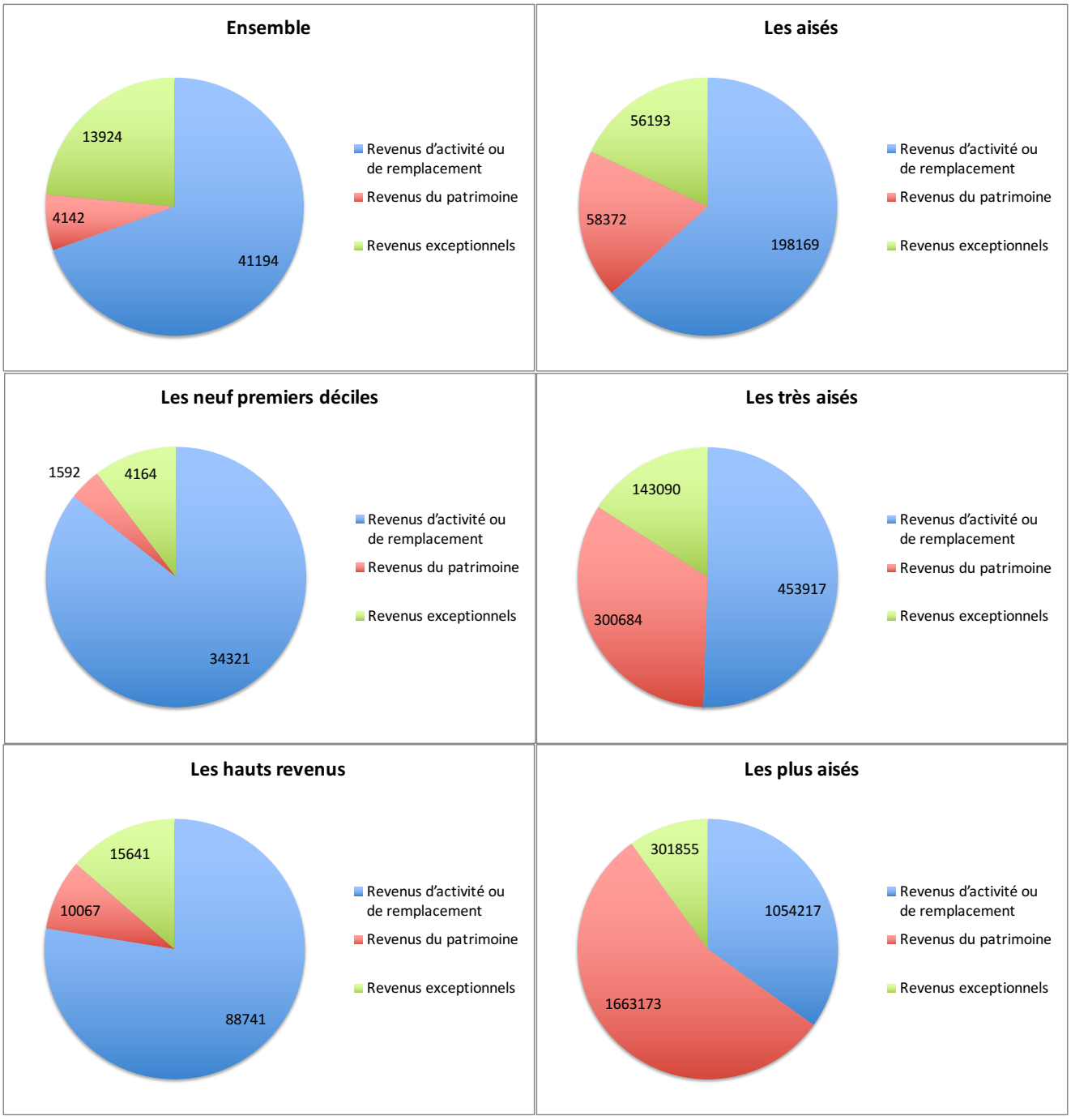
Ces données permettent ensuite de réaliser un aperçu de la composition des revenus qui, selon l'INSEE, se distinguent en « plus hauts revenus » ; « très aisés », « aisés », « hauts revenus » et ensuite les 90% autres pourcents restants.

[1388] Le ménage désigne « l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Dans le dispositif de Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), le ménage regroupe les occupants qui partagent le même budget. Le ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.
Ne font pas partie des ménages les personnes vivant dans des habitations mobiles (y compris les mariniers et les sans-abri) ou dans des communautés (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention,…) ».
Glossaire https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374593

[1389] Ces revenus sont les revenus fiscaux déclarés c'est-à-dire la « somme des revenus déclarés au fisc avant abattements ou « revenu fiscal ». Il comprend les revenus d'activité salariée ou indépendante, les indemnités de chômage, les pensions alimentaires, d'invalidité ou de retraite, et les revenus du patrimoine. Ces revenus sont nets de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée (CSG) déductible. En sont exclus les revenus exceptionnels (plus-values notamment).
La déclaration de revenus est propre au foyer fiscal. Le revenu déclaré d'un ménage fiscal correspond à l'ensemble des revenus déclarés par les foyers fiscaux qui le composent. Il comprend ainsi les revenus des personnes qui ne disposent pas de leur indépendance fiscale (étudiants), même si ces personnes ne résident pas principalement dans le même logement ».
Glossaire https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374593

[1390] « Rapport interdécile (D9/D1) le rapport interdécile d'un critère (revenu, niveau de vie) est le rapport du 9e décile au 1er décile (D9/D1) de ce critère. Il contribue ainsi à la mesure des inégalités, en particulier de la dispersion, de la population sur le critère considéré. Il met en évidence l'écart entre le revenu (niveau de vie) au dessus duquel se situent les 10 % des ménages les plus aisés et le revenu (niveau de vie) en dessous duquel se situent les 10 % des ménages les plus modestes »
Glossaire https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374593

Moyenne des revenus perçus en euros par unité de consommation en 2011

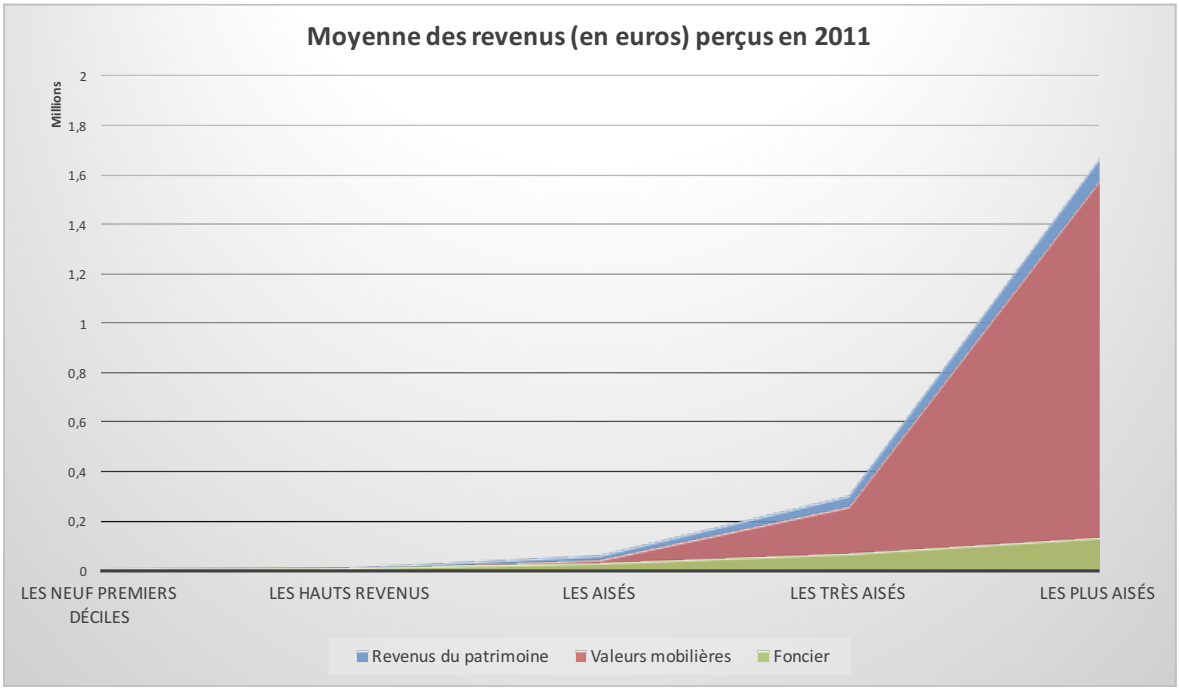


Sources des données : DGFiP, exhaustif fiscal 2011, calculs Insee[1391]

[1391] Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à des ménages fiscaux dont le revenu déclaré par unité de consommation est strictement positif.
Lecture : en 2011, 10 % de la population (Ensemble) perçoit des revenus d'indépendant. Ces revenus représentent en moyenne 30 356 euros pour les ménages qui en déclarent.
Note : on considère qu'un individu perçoit un type de revenus si le ménage auquel il appartient perçoit ce revenu. Les moyennes sont effectuées uniquement sur les individus concernés par le revenu. Le taux de perception de revenus de valeurs mobilières est très élevé, car les parts sociales d'organismes

Ces schémas font apparaître que plus la personne est aisée, plus ses revenus proviennent du patrimoine. Ils vont dans le sens des critiques historiques de ceux qui soulignent que le capital est au cœur de la richesse des plus fortunés. Le travail représente la majeure partie des revenus de l'ensemble de la population jusqu'au « très aisés » et « les plus aisés », c'est-à-dire jusqu'aux 66 000 personnes les plus riches. Il faut aussi relever que les plus modestes n'ont pratiquement pas de revenus fonciers ou issus des valeurs mobilières. La présence des valeurs mobilières dans la composition des revenus augmente avec une grande régularité au fur et à mesure que le niveau de revenus des personnes augmente. Les revenus du patrimoine composent même plus de la moitié des revenus des « plus aisés ». Ces éléments sont en accord avec les études qui démontrent que les valeurs mobilières sont le « *signe distinctif* » des gros patrimoines[1392].

À l'intérieur, il faut alors observer plus précisément la part des valeurs mobilières (dont la dette publique), car les revenus du patrimoine sont aussi composés de revenus fonciers.



Sources : DGFiP, exhaustif fiscal 2011, calculs Insee

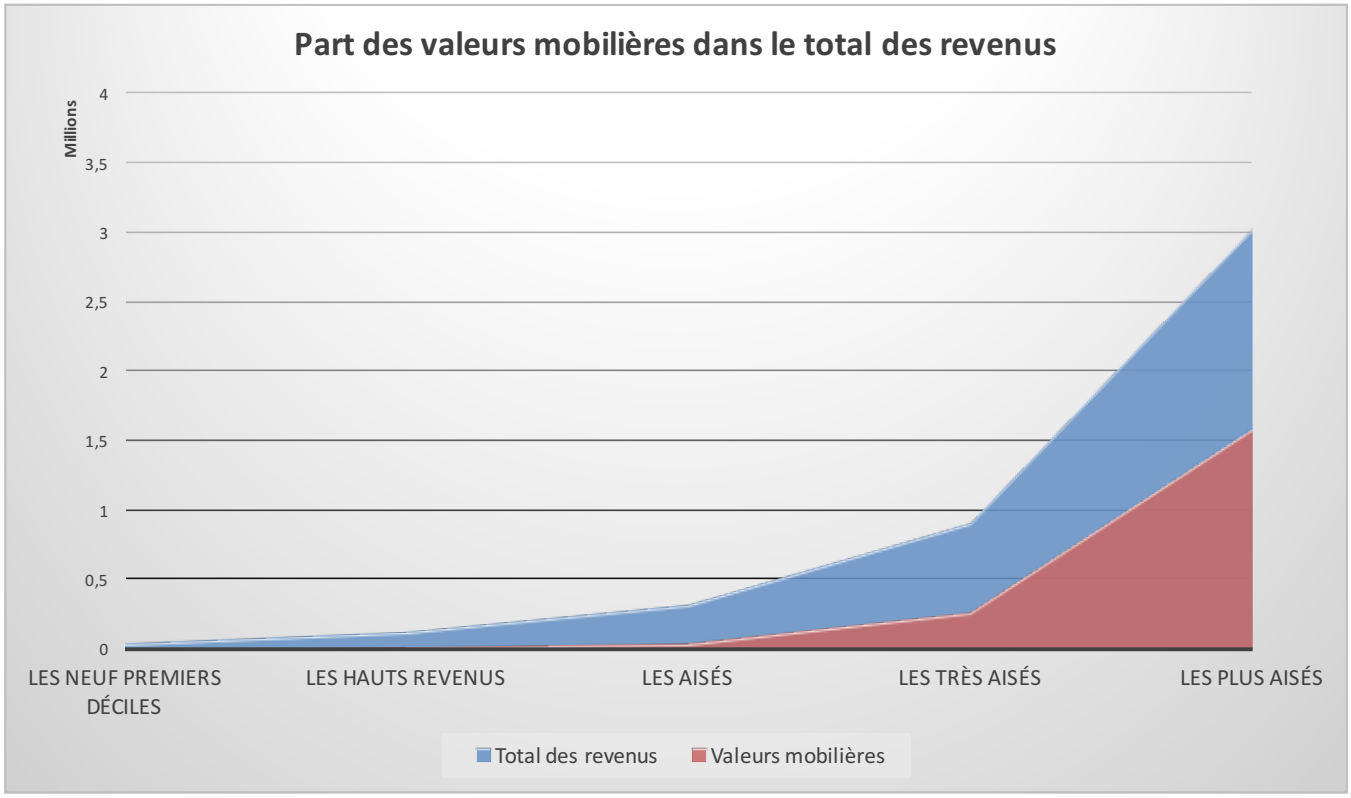
---

financiers pour lesquelles des intérêts sont perçus chaque année sont comptabilisés. Le préremplissage des déclarations d'impôts permet de comptabiliser avec une très bonne précision les différents revenus perçus.

[1392] Dans le même sens, voir Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 639

Ce deuxième schéma permet de souligner que les valeurs mobilières constituent presque l'essentiel des revenus du patrimoine dès la catégorie des « aisés » et augmentent de manière très importante jusqu'aux « plus aisés ».

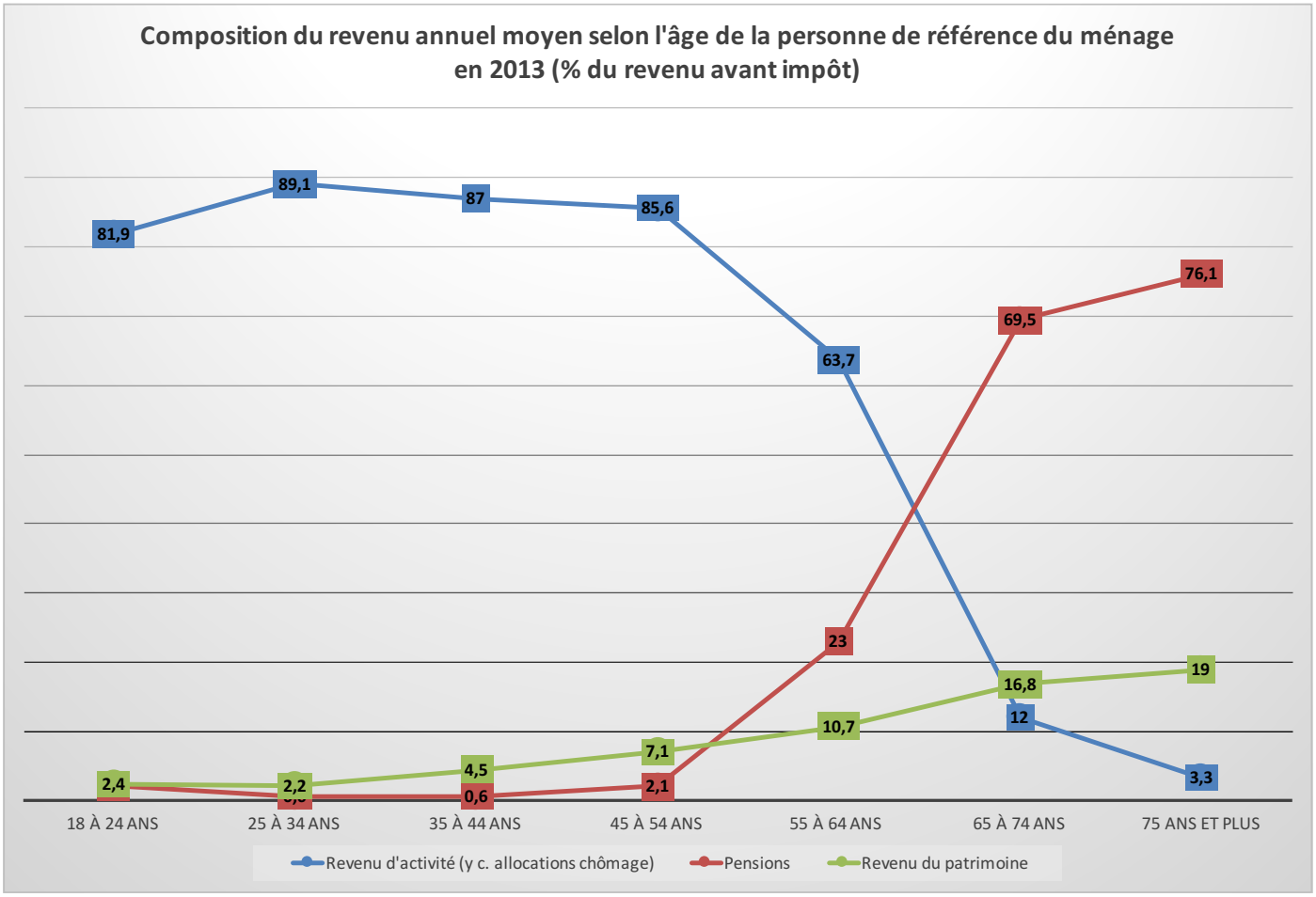
Avancer que les revenus du patrimoine sont les revenus des personnes plus fortunées signifie dans les faits que les valeurs mobilières sont les revenus des plus fortunés. Il resterait alors à déterminer le pourcentage des titres de dette publique au sein des valeurs mobilières, sauf qu'il n'est pas possible de les connaître car aucune donnée publique n'existe. Comme évoqué, la production de ces comptes est même interdite par la loi[1393]. Toutefois, il peut être considéré que les revenus de valeurs mobilières étant quasi-inexistant pour les 9/10^{e} de la population, seules les personnes « aisées » et « très aisées » commencent à disposer d'une source de revenus marquée de manière significative par les valeurs mobilières. Les titres de dette publique ne se retrouvent de manière directe que pour ces populations favorisées. C'est ce que souligne le schéma suivant.



Sources des données : DGFiP, exhaustif fiscal 2011, calculs Insee

[1393] Voir infra.

L'autre problème tant discuté en matière de dette publique est celui des générations, c'est-à-dire que la dette serait le fardeau des générations futures. Il convient donc de mettre en rapport la composition du revenu annuel moyen selon l'âge de la personne de référence du ménage. Ce graphique permet de traiter de la question de la verticalité, c'est-à-dire de la composition des revenus selon l'âge (en pourcentage). L'ambition est toujours d'observer la part des valeurs mobilières dont il est établi qu'elles représentent l'essentiel des revenus du patrimoine.



Source : Sources : CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFiP ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013.

Ce graphique permet d'abord de rappeler une évidence, au fur et à mesure que la personne vieillit ses revenus d'activités chutent et ils sont remplacés par des pensions (la logique du système des retraites). Mais, il permet surtout de relever que si les revenus par niveau de vie sont écartés et que le focus est porté sur les classes d'âge les revenus du patrimoine augmentent de manière importante, mais pas au point

de prendre l'ascendant. Les revenus du patrimoine augmentent de près de 200% sur une vie, mais ne représentent jamais plus de 20% du total des revenus annuels. Encore une fois, la portée de ce graphique doit être nuancée, car il est concentré sur les classes d'âge. Il est donc tout à fait possible qu'une certaine catégorie sociale dispose de revenus composés à 80% ou plus de revenu du patrimoine. Ici, le graphique n'est qu'une moyenne. Par contre, son ambition est d'importance car il offre une vision d'ensemble de la population et permet de questionner l'idée selon laquelle tous les habitants profitent des titres de la dette publique.

Des limites viennent complexifier la compréhension de ces démonstrations. Comme évoqué, les titres de dettes publiques sont largement tenus par des banques, des fonds de pension ou des groupes d'assurance ce qui a pour conséquence que certains des revenus tirés des dettes publiques devraient en réalité être intégrés à la courbe des pensions ou du travail. Il faut aussi faire mention des problèmes posés par le système des prélèvements libératoires[1394]. Tout cela complexifie l'analyse et la trouble, mais ne dément probablement pas la situation telle qu'elle est ici présentée.
Ces informations permettent de mettre en avant une représentation de la composition des revenus par tranche et de souligner que la dette publique soulève d'abord des problèmes de transmission de richesse entre classes sociales plutôt qu'entre générations. L'affaire peut être résumée de la manière suivante : tous les habitants payent des impôts, mais tous ne bénéficient pas de revenus des valeurs mobilières.

Ainsi que le souligne Thomas Piketty, les revenus sont un sujet central des discussions politiques, mais un sujet finalement mal connu et très difficile à étudier[1395]. Il existe peu de données et encore moins qui permettent de connaître la situation financière des détenteurs de titres de dette publique. Toutefois, il apparaît que les revenus issus du capital sont bien au cœur des plus grosses fortunes. Ce mouvement observé pour les années 2010 se retrouve dans l'histoire. À l'image de la « courbe en U » de Keznets[1396], les revenus issus du capital ont été très importants au début du siècle, ils se sont effondrés avec les deux guerres mondiales et gagnent à nouveau en importance depuis les années 1970 au point d'être aujourd'hui au cœur

[1394] Pour une étude précise sur ce point, voir Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 638
[1395] *Ibid.*, p. 15
[1396] « La courbe de Kuznets » s'inspire des travaux de Simon Kuznets parus en 1955 sur le développement économique des années 1950. Elle décrit la relation entre le niveau de développement d'un pays (mesuré en PIB/hab) et son niveau d'inégalité.

des revenus des plus fortunés[1397]. Toutefois, il ressort des études que l'essentiel des revenus se caractérise par un *« profil travail-mixte-capital »* [1398], c'est-à-dire où chacun des différents revenus jouent une part importante du total. Le fait que les revenus issus du capital soient plus importants pour les plus fortunés souligne clairement que la dette publique se retrouve par construction dans les patrimoines des plus fortunés, chez les « *vrais riches* » [1399]. La France semble donc bien être une « *société capitalistique* », c'est-à-dire définie par Thomas Piketty comme une forme de société dans laquelle les détenteurs du capital prennent le pas sur ceux qui ne possèdent que leur travail[1400]. En France, la *« part des revenus du capital dans le revenu total est toujours une fonction croissante du revenu »* [1401].

Section 2 - L'intervention des créanciers dans les finances publiques des États emprunteurs

L'idée d'une possible intervention des créanciers dans les finances publiques des États emprunteurs heurte le principe de souveraineté des États tel qu'il est conçu en droit international qui l'envisage comme « *la qualité d'un être qui n'a pas de supérieur* »[1402]. La souveraineté s'applique d'ailleurs autant dans les relations internes que dans les relations externes et doit avoir pour conséquence que la raison supérieure de l'État soit toujours placée au-dessus des intérêts privés des créanciers. Pour autant, l'observation des pratiques invite à remarquer que si les États préservent formellement leur souveraineté en signant ou en acceptant des propositions - donc en consentant - la solution doit bien souvent être comprise au regard d'un rapport de force politique. Pour cette raison, il convient de faire une distinction entre le

---

[1397] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 15
[1398] *Ibid.*, p. 142
[1399] *Ibid.*, p. 150
[1400] *Ibid.*, p. 143
[1401] *Ibid.*, p. 144
[1402] Michel TROPER, « Comment la constitution de 1958 définit la souveraineté nationale ? », *La Constitution en 20 questions : question n° 5*. L'auteur précise « qu'un État souverain puisse néanmoins être soumis au droit international ne comporte nulle contradiction, parce que cette soumission résulte seulement de sa propre volonté. On peut donc dire que la souveraineté se définit par la soumission au seul droit international et qu'elle comporte à l'intérieur le pouvoir de tout faire ».

« consentement » et la « volonté ». Marie-Anne Frison-Roche relève que « *par la volonté, la personne manifeste sa puissance, sa capacité à poser à elle même sa propre loi, sa liberté. Tandis que le consentement est signe d'une sorte de capitulation. Il y a toujours de l'aliénation dans un consentement* » (…) « *par la volonté, je domine ; par le consentement je me soumets. La force est du côté de la volonté ; la faiblesse du côté du consentement. On comprend alors que le consentement puisse être signe de faiblesse, de vassalité, là où la volonté est signe de puissance et d'autonomie* »[1403]. En effet, les actions consenties par les États masquent bien souvent des rapports de force au profit des créanciers qui obtiennent les avantages ou les arrangements souhaités. Cette situation de soumission peut être qualifiée de « factuelle » et s'opposerait à un respect d'apparence de la souveraineté juridique des États emprunteurs.

L'intervention des créanciers dans les finances publiques des États emprunteurs peut prendre des formes très différentes (**§ 1**). Dans la période récente, le premier exemple qui témoigne de cette diversité concerne deux situations où les dettes publiques ont été vectrices d'une colonisation. Dans le premier exemple et au moyen d'instruments purement financiers, le Maroc s'est trouvé placé sous une tutelle qui l'a conduit au protectorat français. Pour le second, l'Égypte a octroyé des garanties de paiement pour couvrir des emprunts et a autorisé la création d'une institution « La Caisse de la Dette Publique d'Égypte » (la première caisse internationale de la dette publique) qui lui a fait perdre sa souveraineté politique et financière (**§ 2**). À côté, l'exemple de l'Autriche se situe lui dans le cadre des suites d'une défaite militaire qui fait perdre à un État son indépendance politique et financière (**§ 3**). D'autres États résistent et font usage de toutes les techniques possibles pour se dégager de ces situations inconfortables. En témoignent les pratiques de l'Allemagne au XX^{e} siècle qui reste dans l'histoire comme l'exemple de l'État qui au moyen d'ingénieuses renégociations a su éteindre ses dettes sans les payer (**§ 4**). Dans l'époque contemporaine, deux autres exemples peuvent être relevés : celui de la Grèce d'abord qui se situe dans le cadre inédit d'une union monétaire (**§ 5**) et celui de l'Argentine, un exemple de contre-attaque d'un État face à ses créanciers, c'est-à-dire d'une situation où malgré le défaut l'État se défend et riposte pour imposer sa raison (**§ 6**).

[1403] Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1995, p. 573 et s.

§ 1 – Les transformations des formes d'intervention des États créanciers : de l'invasion militaire aux interventions financières

Au XIX^e siècle les dettes publiques sont la raison de nombreux conflits armés comme en témoigne l'invasion du Mexique par les forces conjointes de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne en 1862 suite à la prise du pouvoir par Juárez et son refus de reconnaître la dette extérieure. L'expression « diplomatie de canonnière », souvent utilisée pour décrire les relations entre créanciers internationaux et États débiteurs, remonte d'ailleurs au blocus du Venezuela en 1902 par des bâtiments militaires britanniques, allemands et italiens visant à aider les banques et les porteurs d'obligations de ces pays à recouvrer leurs créances. En 1913, la Grande-Bretagne envoie à son tour une canonnière pour faire pression sur le gouvernement du Guatemala[1404]. Dans le même sens encore, le défaut de paiement de l'Empire ottoman de 1875 conduit lui à la mise en place en 1881 d'une « Administration de la dette publique » (ADP) aux mains des créanciers. Celle-ci subsiste jusqu'en 1928 et reçoit jusqu'à 20 % des revenus de l'État[1405]. Il existe aussi des « *cas exceptionnels* » [1406] où c'est le débiteur qui exerce sa violence sur le créancier, comme l'invasion française de l'Algérie[1407] ou au Mexique, lors de la crise de 1828, quand des prêteurs mexicains privés avancent de l'argent au Trésor public sur la base d'hypothèque de certains revenus douaniers [1408].

Au début du XX^e siècle, de nombreux auteurs et hommes politiques prennent position contre l'usage de la force armée pour recouvrer les créances. C'est par exemple le cas de la « doctrine de Drago »[1409] et de sa reprise[1410] dans la Pan-

---

[1404] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 6
[1405] *Ibid.*, p. 7
[1406] *Ibid.*, p. 6
[1407] L'Algérie était créancière de la France pour lui avoir fourni du blé pendant la Révolution, voir *Ibid.*, p. 6
[1408] *Ibid.*, p. 7
[1409] Le Vénézuela, qui avait lancé plusieurs emprunts en Angleterre, en Allemagne et en Italie, fut incapable de verser les intérêts et de rembourser le principal. Ces emprunts avaient été souscrits par des sujets nationaux et leurs États firent jouer la protection diplomatique. Les négociations n'aboutirent pas et l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie envoyèrent des navires miliataires et bombardèrent un port vénézuélien. Luis Maria Drago, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, envoya à son représentant aux États-Unis une note le 29 décembre 1902 dans laquelle se trouvait développée une argumentation concernant la nature des dettes souveraines et la légitimité du non-paiement de la dette. Pour Drago une dette souscrite auprès de capitalistes étrangers ne devait pas être traitée comme un contrat de droit privé parce que le fait même de contracter était un acte de souveraineté.

American Conference de Rio de Janeiro en 1906. Il s'agit de défendre la position selon laquelle aucune procédure exécutoire ne peut n'être ni initiée ni accomplie contre un État. Selon les mots de Luis Maria Drago : « *le recouvrement des prêts par des moyens militaires implique occupation territoriale (...) et cette occupation signifie la suppression ou la subordination du pays où elle est imposée* »[1411]. Le ministre s'appuie sur une idée déjà défendue en 1823 par James Monroe bâtie autour du XI[e] amendement de la Constitution des États-Unis qui prévoit que « *les tribunaux fédéraux ne peuvent juger des poursuites à l'encontre d'un des États à l'initiative du citoyen d'un autre État ou d'un ressortissant étranger* »[1412]. L'idée a depuis pris le nom de « doctrine de Monroe »[1413] et Drago semble d'ailleurs croire qu'Elihu Root ou Théodore Roosevelt soutiendraient sa position[1414]. Ces débats s'inscrivent aussi dans un climat particulier et un nombre considérable d'interventions d'États souhaitant préserver leurs intérêts à l'étranger[1415]. C'est aussi une question soulevée dans la Convention de La Haye de 1907 sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes publiques. Avec les Nations-Unies, l'interdiction de recourir à la force pour obtenir le paiement des dettes est imposée et les possibilités d'agir en cas de non-remboursement sont alors limitées. Dans ces conditions, le risque de prêter aux États étrangers devient alors très élevé car en cas de non-remboursement il devient difficile d'obtenir le paiement. Ce problème est encore d'actualité et ne trouve toujours pas de solution satisfaisante. Pour Marc Raffinot, le fait qu'il n'y ait « *pas de système juridique véritablement efficace et pas de garanties fiables* »[1416] est la principale raison de la création par les banques du terme « *risque souverain* »[1417].

[1410] Cette idée, généralement admise, peut être nuancée, voir Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*

[1411] « The collection of loans by military means implies territorial occupation (…) and such occupation signifies the suppression or subordination of the countries on which it is imposed. » (traduction libre) voir *Ibid.*

[1412] « The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State ».

[1413] Sur le sujet, voir notamment Williams J. FISCHER, « Le droit international et les obligations financières international qui naissent d'un contrat », *op. cit.*

[1414] On peut se reporter au « Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine » de 1904 prévoyant que les Etats-Unis interviendraient en dernier recours pour s'assurer que les nations de l'hémisphère occidental ne violent pas les droits des pays de l'Amérique.

[1415] Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*

[1416] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 10

[1417] *Ibid.*, p. 10

L'étude d'un certain nombre de grands conflits permet de mettre en avant la complexité de la question, mais il faut observer ces exemples avec une grande prudence car la manière dont ils sont repris dans la littérature influe sur la bonne compréhension des événements. D'ailleurs, il n'est pas toujours aisé de distinguer les interventions directes des États dans les finances publiques d'autres situations dans lesquelles les créanciers semblent agir à titre privé. Dans de nombreux cas, l'intervention d'un État est officieuse. Les États préfèrent rester dans l'ombre et agir à travers des émissaires qui sont selon les circonstances des personnes physiques, des entreprises ou des institutions. L'histoire apprend d'ailleurs que les situations où des créanciers privés agissent contre un État sans le soutien de leur gouvernement sont rarissimes. Les créanciers sont toujours soutenus, au moins diplomatiquement, par l'État dont ils sont les ressortissants. La déclaration du secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la Grande-Bretagne John Simon en 1934 est sur ce point révélatrice : « *Mon prédécesseur, Lord Palmerston, qui n'est pas considéré en général comme indifférent à la défense des intérêts britanniques, établit la doctrine suivant laquelle si des intervenants ont opté pour l'achat de bons d'un pays étranger qui procurent un taux d'intérêt élevé au lieu de bons du gouvernement britannique à un taux d'intérêt plus faible, ils ne peuvent réclamer l'intervention du gouvernement britannique en cas de moratoire. Le secrétariat d'État se tient obligé d'intervenir dans le seul cas où il y aurait preuve d'une quelconque discrimination envers les intérêts britanniques* ». Dans les faits , les États interviennent toujours, même s'ils ne sont pas directement créanciers. L'intervention peut être politique, économique ou encore juridique, tout dépend des circonstances. D'ailleurs, le développement d'entreprises transnationales détachées des États et « *en guerre* » contre eux observé par Pierre-Cyrille Hautcœur se retrouve dans l'histoire car la plupart des grandes entreprises font bien souvent appel à l'influence des États les plus puissants et de leurs cadres juridiques considérés comme protecteurs pour servir leurs intérêts[1418].

[1418] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Conclusion », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 267-280.

§ 2 – Deux exemples de dettes publiques vectrices de colonisation : les dettes publiques marocaine et égyptienne

Les exemples du Maroc et de l'Égypte se situent tous les deux à la fin du XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle. Ils concernent des nations politiquement désorganisées et très endettées auprès d'États étrangers. Le premier exemple, celui du Maroc, est d'une grande complexité, car sous couvert de banales affaires commerciales, il s'agit d'une situation dans laquelle la France réalise une « *pénétration pacifique* »[1419] qui conduit au protectorat en 1912 (**A**). Le sort réservé à l'Égypte par les Britanniques n'est pas différent, mais cet autre exemple voit la création de la première caisse internationale d'une dette publique dont la direction est organisée par un conseil d'administration composé de représentants de l'Égypte, de la France et de l'Angleterre[1420] conduisant à ce que des représentants étrangers disposent d'un droit de regard permanent sur la gestion financière et fiscale égyptienne (**B**).

A. Une dette publique vectrice de colonisation : la dette marocaine

Jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle, le Maroc se distingue des autres États d'Afrique car il est considéré comme un pays peu endetté. Le Royaume du Maroc est d'ailleurs ouvert au commerce avec la Grande-Bretagne, la France et l'Espagne depuis le milieu du XIX^e^ siècle[1421]. Mais en 1894, au moment où le Sultan Hassan ben Mohammed meurt, le Royaume doit faire face à de nombreuses révoltes et a besoin d'emprunter pour maintenir l'ordre. Ahmed Ben Moussa, régent et grand vizir du Royaume du Maroc entre 1894 et 1900, est alors contraint de recourir massivement à l'emprunt pour mettre fin à la crise que traverse le Royaume. Le Maroc emprunte de manière continue jusqu'en 1904. Financièrement acculé, le Sultan du Maroc Abdelaziz ben Hassan contracte le 12 juin 1904 un emprunt avec un consortium français ayant pour

[1419] Magali CHAPPERT, « Le Projet français de banque d'État du Maroc, 1889-1906 », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 62, n° 229, 1975, pp. 567‑593.

[1420] Décret d'Insitution de la Caisse de la Dette Publique d'Egypte, fait au Caire, le 2 mai 1876 et signé par Ismail.

[1421] Un décret de 1864 ouvre le Maroc au commerce étranger.

chef de file la Banque de Paris et des Pays-Bas[1422]. Tout semble se passer de manière classique, une banque apporte des capitaux avec comme contrepartie le paiement des intérêts et le remboursement du capital. Sauf que le contrat a la particularité d'être privé et comme caractéristique d'être gagé. Plus précisément, l'État marocain donne comme gage au remboursement de son emprunt un impôt sur le produit des droits de douane (60% des revenus douaniers pour les 35 années à venir)[1423]. À cette époque, le Maroc est dans une situation difficile avec ses impôts, il en existe un certain nombre, mais le système fonctionne mal. Les discussions sur les impôts sont épineuses et il est pensé que les droits douaniers sont les seuls sur lesquels les créanciers peuvent compter, les seuls aussi qu'il est « *possible de développer avec certitude* »[1424].

Par ce contrat, le gouvernement impérial du Maroc croit se lier à une banque privée, mais derrière il y a l'État français. La France ne se croit pas autorisée à intervenir de manière directe, mais elle supervise de manière officieuse un certain nombre d'opérations. Le contrat de droit privé sert donc dans les faits de support à l'intrusion de l'État français dans les finances publiques du Maroc. Le Maroc donne comme garantie ses droits de douane, le contrat passé entre la banque et l'État marocain institue donc un contrôleur de la garantie (qualifié de représentant des porteurs de parts des obligataires) [1425]. Seulement, ce représentant des porteurs de parts est non seulement désigné par l'État français, mais il dispose des compétences très importantes comme la possibilité de nommer dans chacun des ports du Maroc des délégués et des agents destinés à surveiller la perception des droits. Ce système conduit à la mise en place d'une Administration financière parallèle à l'Administration financière du Maroc. Les attributions de cette autre administration sont larges et le représentant des porteurs de parts se voit accorder les compétences du fonctionnement de tout le service des douanes (article 16 du contrat) [1426]. En fin de compte, il s'agit d'un contrat de droit privé entre une Banque et un État au terme

[1422] Futur banque Paribas. Depuis sa fondation en 1872, la Banque de Paris et des Pays-Bas est spécialisé vers les marchés étrangers.
[1423] Dominique LEJEUNE, *La France de la Belle Époque: 1896-1914*, Armand Colin, 2011, 297 p.
[1424] André TARDIEU, *La Conférence d'Algésiras, histoire diplomatique de la Crise Marocaine (15 Janvier-7 Avril 1906), augmentée d'un appendice sur le Maroc après la Confèrence (1906-1909)*, 3e éd., Paris, Alcan, 1909, 624 p., p. 124
[1425] La paternité de cette nouvelle idée est attribuée à Eugène Regnault.
[1426] André TARDIEU, *La Conférence d'Algésiras, histoire diplomatique de la Crise Marocaine (15 Janvier-7 Avril 1906), augmentée d'un appendice sur le Maroc après la Confèrence (1906-1909)*, *op. cit.*, p. 310

duquel un État renonce à certaines de ses prérogatives au profit non pas seulement de la Banque, mais de l'État dont relève la Banque.

Les choses se compliquent lorsqu'intervient l'Allemagne avec le débarquement de Guillaume II à Tanger le 31 mars 1905[1427]. Le gouvernement marocain se sent soutenu et raidit son attitude à l'égard du gouvernement français[1428]. Un Traité international est conclu le 6 avril 1906, connut sous le nom « Acte général de la Conférence internationale Algésiras », et donne naissance à une banque d'État du Maroc. Il est censé mettre fin au conflit entre la France, l'Angleterre et l'Allemagne, mais surtout, il comporte des dispositions financières importantes. Parmi elles, les articles 31 et suivants du Traité mettent en place un acte de concession d'une banque d'État qui abandonne toutes ses compétences monétaires et financières au profit d'une société anonyme composée de banques européennes et des banques d'État pour une durée de 40 ans[1429]. Les actionnaires de cette banque d'État du Maroc sont la Banque de l'Empire allemand, la Banque d'Angleterre, la Banque d'Espagne et la Banque de France. Cette nouvelle banque remplit toutes les fonctions monétaires habituelles et cherche à éviter que le Sultan continue sa politique de dévaluation (donc qu'il maintienne sa monnaie à un niveau suffisant[1430]). Pour ce faire, la banque d'État peut prendre toutes les mesures qu'elle juge utiles afin d'« *assainir la situation monétaire au Maroc* »[1431]. Elle remplit aussi des fonctions de Trésorier payeur de l'Empire[1432]. De fait, l'Administration du Trésor marocain se retrouve alors entre les mains d'un établissement privé à capital public international. La Banque jouit aussi de privilèges exorbitants comme le fait que le Sultan du Maroc

---

[1427] Guillaume II débarque à Tanger et traverse la ville à cheval à la tête d'un imposant cortège. Il va à la rencontre du sultan Abd al-Aziz pour l'assurer de son appui et lui faire part de son désaccord face aux droits concédés à la France sur le Maroc. Il est prêt à entrer en guerre si la France ne renonce pas à ses ambitions marocaines.

[1428] Magali CHAPPERT, « Le Projet français de banque d'État du Maroc, 1889-1906 », *op. cit.*

[1429] André TARDIEU, *La Conférence d'Algésiras, histoire diplomatique de la Crise Marocaine (15 Janvier-7 Avril 1906), augmentée d'un appendice sur le Maroc après la Conférence (1906-1909)*, *op. cit.*, p. 451

[1430] La banque d'Etat permet de rompre avec les habitudes de la dépréciation monétaire. Auparavant, quand le Sultan était étranglé par les lourds emprunts contractés, il dévaluait la monnaie pour sortir de l'impasse.

[1431] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Art. 37. — La banque prendra les mesures qu'elle jugera utiles pour assainir la situation monétaire au Maroc.

[1432] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Art. 33. — La banque remplira, à l'exclusion de toute autre banque ou établissement de crédit, les fonctions de trésorier-payeur de l'empire.

renonce pour tout emprunt à recourir à un établissement privé autre[1433]. L'État marocain est écarté et n'exerce une haute surveillance que par un Haut Commissaire nommé à la suite d'un accord préalable avec le Conseil d'Administration de la Banque[1434]. La Banque joue aussi un rôle politique, elle étudie le problème du rendement des impôts[1435], elle s'intéresse à la fraude de manière très efficace[1436] tout comme il est prévu que les travaux publics décidés par l'État marocain soient soumis à la Banque[1437] et que les adjudications publiques se passent selon des formes légales françaises.

Cette Banque correspond à un besoin politique d'ordre structurel, ce qui fait que sa création n'est pas mal perçue par l'opinion. Le Maroc est ouvert au commerce international depuis le XIX^{e} siècle, mais il a des problèmes avec ses banques. Celui-ci est d'abord politique, car jusque là, les banques présentent sur le territoire pratiquent l'usure dénoncée par le Coran (principalement les banques juives)[1438], mais plus encore, les banques qui existent ne sont pas capables de couvrir toute l'activité financière du pays. L'idée d'une grande Banque d'État, qui a pour racine les années 1880, se trouve donc soutenue par les hommes d'affaires du pays[1439].

Par la suite, un nouvel emprunt conclu en 1910 par le Sultan auprès de la Banque d'État du Maroc termine le processus de contrôle de l'activité financière publique du Maroc. Cet emprunt est gagé sur tous les impôts perçus au Maroc et tous les revenus des biens domaniaux. Il prévoit aussi que si le budget marocain est

---

[1433] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Art. 34. — La banque sera l'agent financier du gouvernement, tant au dedans qu'au dehors de l'empire, sans préjudice du droit pour le gouvernement de s'adresser à d'autres maisons de banque ou établissements de crédit pour ses emprunts publics. Toutefois, pour lesdits emprunts, la banque jouira d'un droit de préférence, à conditions égales, sur toute maison de banque ou établissement de crédit.

[1434] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Art. 42. — Le gouvernement chérifien exercera sa haute surveillance sur la banque par un haut-commissaire marocain, nommé par lui, après entente préalable avec le conseil d'administration de la banque.

[1435] Chapitre IV - Déclaration concernant un meilleur rendement des impôts et la création de nouveaux revenus. Art 59 et s.

[1436] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Chapitre V Règlement sur les douanes de l'Empire et la répression de la fraude et de la contrebande. Art. 77 et s.

[1437] Acte général de la Conférence internationale d'Algésiras. Art. 108, — Le gouvernement chérifien, dès qu'il aura décidé de procéder par voie d'adjudication à l'exécution des travaux publics, en fera part au corps diplomatique ; il lui communiquera, par la suite, les cahiers des charges, plans et tous les documents annexés au projet d'adjudication, de manière que les nationaux de toutes les puissances signataires puissent se rendre compte des travaux projetés et être à même d'y concourir. Un délai suffisant sera fixé à cet effet par l'avis d'adjudication.

[1438] Magali CHAPPERT, « Le Projet français de banque d'État du Maroc, 1889-1906 », *op. cit.*

[1439] *Ibid.*

incapable de dégager des recettes nécessaires aux remboursements des différents emprunts la Banque d'État peut imposer un relèvement des impôts[1440].

Ces événements conduisent à une tutelle et par conséquent la mise en place d'un protectorat. La grande hypocrisie des discours de l'époque[1441] n'échappe pas aux observateurs qui, à l'image de Guy de Maupassant dans son roman *Bel-Ami,* dénoncent cette attaque calculée contre le Royaume du Maroc[1442]. Il s'agit bien d'une conquête, mais elle n'est pas militaire parce que l'opinion publique française est divisée. À cette époque, les socialistes sont opposés à toute idée d'une plus grande France. Le gouvernement cherche alors d'autres moyens d'expansion[1443] en acceptant que « *l'idée de conquête est maintenant périmée* » [1444]. C'est d'ailleurs de là que vient le principe d'une « *pénétration pacifique* » [1445] qui sera encouragée par le chef du parti colonial, Eugène Étienne, qui connaît au Maroc son plus grand succès[1446].

En fin de compte, par des instruments purement financiers, le Maroc est placé sous une tutelle totale. Le Traité du 30 mars 1912 organise un « Protectorat français sur le Maroc » et partage les compétences de l'État souverain entre l'État protecteur et l'État protégé[1447]. La grande caractéristique du protectorat est que l'État protégé perd son identité internationale et que c'est l'État protecteur qui prend en charge toutes les

---

[1440] *Recueil des cours de Academie de Droit International de la Haye. Volume 5.*, Martinus Nijhoff Publishers, 1924, 496 p., p. 37

[1441] « Loin de diminuer l'autorité du Sultan, nous sommes au contraire très préoccupés de relever son prestige. C'est en son nom que les agents que nous pouvons être amenés à mettre à sa disposition exerceront leurs fonctions, s'appliquant soigneusement, conformément à notre volonté, à ménager les populations, à ne pas froisser les sentiments, à respecter leurs croyances, leurs habitudes, leur organisation. En retour, nous comptons que, comprenant le but de nos efforts, le maghzen voudra sincèrement les seconder; et, par là, une ère de paix et de prospérité ne tardera pas à s'ouvrir pour le Maroc » M. DELCASSE, Cité par André TARDIEU, *La Conférence d'Algésiras, histoire diplomatique de la Crise Marocaine (15 Janvier-7 Avril 1906), augmentée d'un appendice sur le Maroc après la Confèrence (1906-1909)*, *op. cit.*, p. 451

[1442] « Ils vont s'emparer du Maroc ! (…) C'était une grosse affaire, une très grosse affaire préparée dans l'ombre. Elle souriait maintenant, heureuse de son adresse ; elle s'exaltait, parlant en femme de financier, habituée à voir machiner les coups de Bourse, les évolutions des valeurs, les accès de hausse et de baisse ruinant en deux heures de spéculation des milliers de petits bourgeois, de petits rentiers, qui ont placé leurs économies sur des fonds garantis par des noms d'hommes honorés, respectés, hommes politiques ou hommes de banque », voir Guy de MAUPASSANT, *Bel-Ami*, Editions Garnier, Disponible en ligne, p. 137.

[1443] Magali CHAPPERT, « Le Projet français de banque d'État du Maroc, 1889-1906 », *op. cit.*

[1444] *Ibid.*

[1445] *Ibid.*

[1446] *Ibid.*

[1447] Le Traité franco-marocain conclu à Fès, le 30 mars 1912 entre la Troisième République française et Moulay Abd El Hafid est nommé Protectorat français dans l'Empire chérifien. Il est publié dans le premier bulletin officiel du pays avec pour en-tête : « Empire chérifien : Protectorat de la République française au Maroc ».

relations internationales. Les nouvelles clauses financières reconduisent les anciennes. Le système fonctionne pendant plus de 40 ans. Le Maroc retrouve son indépendance le 2 mars 1956 après la signature à Paris de la déclaration commune mettant fin au protectorat.

B. L'Égypte : la première caisse internationale de la dette publique

Jusque dans les années 1860, l'Égypte est une province de l'Empire ottoman. Au fur et à mesure, elle obtient une indépendance de plus en plus grande. À cette époque, elle est gouvernée par des « Khédives »[1448] qui vivent tous de l'emprunt et bradent les finances publiques. La situation financière de l'Égypte devient difficile dans les années 1860 et les problèmes prennent une acuité encore plus forte en 1874 avec la banqueroute de l'Empire ottoman. Le Khédive n'a plus d'argent et il ne lui reste que les actions du canal de Suez. Le problème est que le canal a été creusé par la France qui souhaite obtenir la gestion commune du canal et du capital. Malgré cela, le Khédive s'entend avec le consul britannique du Caire dans le secret et le 1er janvier 1876 les 176 602 actions arrivent physiquement à Londres pour être vendues à la Banque d'Angleterre[1449]. Rapidement, le montant de la vente est dépensé et le Khédive veut lancer de nouveaux emprunts. La difficulté est qu'il n'a plus de crédit sur les places financières et il doit donc chercher des garants. En 1876, la France et l'Angleterre décident de garantir un premier emprunt (suivi de bien d'autres). Cet emprunt est lancé sur la place de Londres et la place de Paris, mais les États prêteurs demandent un certain nombre de garanties de paiement. Pour cela, ils créent une institution le 2 mai 1876 : « La Caisse de la Dette Publique d'Égypte ». Cette caisse est une originalité, car ce n'est pas une caisse interne de l'Égypte, mais la première caisse internationale. Elle dispose d'un conseil d'administration composé des représentants de l'Égypte, de la France ainsi que de l'Angleterre[1450] et conduit de fait

[1448] « Khédive » est mot d'origine perse qui signifie « seigneur ». Ce sont les titres du vice-roi d'Égypte entre 1867 et 1914.
[1449] Robert SOLÉ, *L'Egypte, passion française*, Seuil, 2015, 423 p.
[1450] Décret d'Insitution de la Caisse de la Dette Publique d'Egypte, fait au Caire, le 2 mai 1876 et signé par Ismail.

à ce que les représentants français et anglais aient un droit de regard permanent sur la gestion financière et fiscale égyptienne.

Ce décret de 1876 est court, il ne comprend que 10 articles qui mettent en place trois mécanismes. Le premier mécanisme est l'affectation obligatoire de certains revenus et de certains impôts au service de la dette, c'est-à-dire que l'Égypte perd la maîtrise de la fixation de ses ressources fiscales et la perception de ses revenus. Tous les droits d'octroi et de douanes sont versés à la Caisse de la dette publique et non dans le budget de l'État. D'autres revenus comme les produits des chemins de fer et du port d'Alexandrie sont aussi versés à la caisse publique. Le mécanisme est extrêmement contraignant puisque si un fonctionnaire égyptien ne verse pas les revenus affectés à la Caisse de la dette publique il est alors responsable sur ses deniers personnels. Un deuxième élément capital est l'engagement pris par le gouvernement de ne pas modifier le régime fiscal sans assentiment de la commission de contrôle ce qui fait disparaître l'autonomie fiscale de l'Égypte. Le troisième élément du dispositif est la renonciation par le gouvernement égyptien de son droit à contracter des emprunts sans l'avis conforme des commissaires de la dette publique. À côté, des établissements financiers créanciers de l'État emprunteur peuvent eux intervenir dans le fonctionnement et la gestion financière de l'État débiteur. C'est par exemple ce qui se passe en 1878 quand l'Égypte est autorisée à contracter un emprunt souscrit exclusivement par la Banque Rothschild[1451]. Une commission spéciale, composée de trois personnes chargées de surveiller et de transférer les revenus qui sont affectés au remboursement de cet emprunt, est créée pour garantir le recouvrement du capital et le paiement des intérêts. Dans cet exemple, un créancier privé se voit reconnaître les mêmes garanties que les États qui se trouvent être garants des autres emprunts. Les choses fonctionnent ainsi jusqu'en 1905/1906. Par la suite, la tutelle devient insupportable pour l'État égyptien et une fraude massive s'organise. Les rapports de la Caisse ne font que constater la paralysie du mécanisme des garanties et l'impuissance de la commission.

Le Traité de Versailles dissout toutes ces commissions et l'Angleterre place l'Égypte sous protectorat. L'Égypte passe là aussi du contrôle financier à une colonisation.

[1451] Samir SAUL, *La France et l'Égypte de 1882 à 1914: Intérêts économiques et implications politiques*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 1997, 695 p.

§ 3 - Un exemple de perte de toute autonomie financière : le cas autrichien

Le Traité de Paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919 prévoit la création d'une Commission interalliée qui prend le titre de « Commission des réparations »[1452]. Cette dernière est chargée d'imposer aux États vaincus le versement d'indemnités liées aux dommages causés par la guerre[1453].

Pour le cas de l'Autriche, les principales dispositions financières sont des indemnités pour réparer les dommages causés aux États vainqueurs[1454]. Tout le domaine et le patrimoine de l'État sont placés sous le contrôle de la Commission et, en principe, ils ne peuvent pas être vendus. Si une fraction l'est, le produit de la vente est alors confisqué par la Commission des réparations. Dans le même sens, aucune exportation de monnaie ou d'or ne peut être effectuée sans autorisation de la Commission[1455]. Un autre point est que la dette publique est gagée, c'est-à-dire que tous les emprunts futurs sont garantis par le produit d'impôts. Un régime financier aussi contraignant empêche le relèvement de l'État après la guerre et la situation financière de l'Autriche ne fait qu'empirer. Juridiquement et politiquement, son indépendance n'est pas niée, mais les diverses dispositions prises conduisent à un contrôle complet des États vainqueurs.

Des protocoles sont conclus sous l'égide de la Société des Nations entre l'État autrichien et essentiellement les États britanniques, français et italiens. Le premier protocole concerne un emprunt massif de 650 millions de couronnes-or. Celui-ci ne peut être utilisé que sous l'autorité d'un Commissaire général désigné par la Société des Nations et il ne peut être employé que pour des dépenses particulières. C'est une innovation, car jusque-là l'utilisation des fonds restait à la discrétion du

---

[1452] *Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche, signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919*, Ottawa : J. de Labroquerie Taché, imprimeur de sa très excellente majesté le roi, 1919, 156 p., Article 179

[1453] La Société des Nations (SDN) est une convention internationale conclue entre tous les pays vainqueurs de la Guerre 1914-1918. Cette société avait été initiée et conçue par le Président Wilson (U.S.A.) qui croyait en une paix mondiale durable autour de cette organisation internationale. La SDN était censée n'avoir aucune compétence économique et financière, mais par la force des événements la SDN a été dotée d'un Comité financier. L'Autriche était du côté des pays perdants et les Traités de Paix conclus en 1918-19 impliquaient un asservissement financier total des pays vaincus.

[1454] Il faut relever que ces réparations pouvaient prendre des formes très étonnantes, comme la livraison d'animaux, de bijoux etc. Voir les annexes du Traité.

[1455] Voir la Partie IX. Clauses financières.

gouvernement emprunteur. Ici, non seulement l'emprunt est gagé, mais en plus son utilisation doit répondre à une planification fixée par l'organisation internationale[1456]. En ce qui concerne les mécanismes de l'emprunt, ils sont plus classiques, un certain nombre d'États s'engagent à les garantir en cas de défaillance. Les créanciers obtiennent aussi la création d'un comité de contrôle chargé de vérifier l'affectation des ressources fiscales à l'emprunt. Un certain nombre de revenus et d'impôts sont donc affectés au remboursement de l'emprunt, par exemple tous les bénéfices tirés des compagnies de chemin de fer d'État ce qui conduit à ce que le Comité de contrôle double l'Administration financière autrichienne avec des compétences qui sont quasi illimitées.

L'Autriche n'est plus un État politiquement indépendant, ses revenus sont surveillés et affectés au remboursement des emprunts. Des réformes financières profondes lui sont imposées avec un troisième protocole signé le 4 octobre 1922. Celui-ci oblige l'Autriche à présenter un programme de réforme et d'assainissement par étapes afin de permettre un équilibre de son budget dans un délai de deux ans. Le Comité financier interdit de recourir à l'emprunt, il est aussi interdit à la Banque d'émission de pratiquer l'inflation monétaire et il est imposé à l'Autriche de réaliser des réformes structurelles. La conséquence est que l'Autriche perd toute autonomie financière[1457].

§ 4 - Un exemple de renégociation de dette : le cas allemand

Le Traité de Versailles met à la charge de l'Allemagne la réparation intégrale de tous les dommages causés par la guerre[1458]. Il est clair pour les observateurs de l'époque que l'Allemagne ne peut pas payer cette somme. John-Maynard Keynes est d'ailleurs l'un de ceux qui dénoncent la folie de cette action[1459] quand il considère que la France est « *l'unique nation du monde dans laquelle les hommes d'État n'ont pas*

[1456] *Recueil des cours de Academie de Droit International de la Haye. Volume 5.*, *op. cit.*, p. 135

[1457] *Recueil des cours de Academie de Droit International de la Haye. Volume 27.*, Martinus Nijhoff Publishers, 1929, 636 p., p. 322 et suivantes.

[1458] Traité de Versailles du 28 juin 1919 – Article 33
Disponible sur le site internet de l'université de Perpignan.

[1459] John Maynard KEYNES, *Les conséquences économiques de la paix*, 11e éd., Paris, Éditions de la Nouvelle Revue française, 1920, 237 p. Document produit en version numérique par Gemma Paquet, dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales" fondée dirigée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi.

commencé à dire la vérité à leurs compatriotes et sans doute à eux-mêmes (...) il devient évident que le traité n'est et ne peut pas être exécuté, plus les hommes d'État français se ferment les yeux, se bouchent les oreilles et cherchent à modifier la réalité des faits en la niant »[1460]. Keynes met en garde contre le danger du Traité et d'ailleurs la dette publique devient rapidement l'un des vecteurs de la pensée d'Adolph Hitler. Mais, à la sortie de la Première Guerre mondiale, il est considéré qu'une dette entre États ne se renégocie pas. Elle peut, tout au plus, être payée d'une autre manière.

Une commission interalliée est mise en place en 1921 lors de la Conférence de Londres. Elle met à la charge de l'Allemagne la somme de 132 milliards de marks-or. L'Allemagne ne peut pas payer et en 1923 les Alliés se retrouvent pour renégocier. C'est ainsi que le plan Dawes est conclu en 1924. La dette de l'Allemagne de 132 milliards est alors ramenée à 800 millions. Le Plan Dawes est un réaménagement complet de ce qui est envisagé avec le Traité de Versailles, il distingue différentes périodes, la première période de 1924 à 1928 au cours de laquelle l'Allemagne paye une annuité aux alliés de 1,5 millions marks-or par an et une seconde, à partir de 1928, où elle doit payer une annuité de 2,5 millions marks-or. Le versement de ces annuités est garanti par l'affectation d'un certain nombre de ressources (une part considérable des bénéfices des chemins de fer allemands). Il est ensuite prévu que l'Allemagne paye une tranche importante de ces annuités en transférant de l'or détenu par la Banque centrale allemande. Par ailleurs, il y avait aussi l'obligation pour l'Allemagne de transférer aux alliés du charbon et de l'acier. Dès 1924, l'inflation impose à l'Allemagne d'emprunter à l'étranger le double des paiements qu'elle fait aux alliés, mais dans le Plan Dawes il y a une clause selon laquelle l'Allemagne peut demander une renégociation de sa dette si elle est de bonne foi et que sa vie économique ainsi que le change de sa monnaie sont menacés par le versement des indemnités. En 1930, l'Allemagne fait valoir cette clause dans le contexte économique difficile de la crise de 1929. Cette crise affecte d'ailleurs des dettes autres que celles de l'Allemagne et notamment celles de l'Angleterre et la France. Le Président Hoover décrète alors le « Moratoire Hoover » en 1931 qui prévoie que tous les États liés par des dettes ne payent plus d'annuité pendant au moins un an. Cette

[1460] *Ibid.*, Document produit en version numérique par Gemma Paquet, dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales" fondée dirigée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi, Préface à l'édition française, p. 8.

mesure est sans effet. L'Allemagne demande une nouvelle rencontre et le Plan Young de 1929 abaisse le montant des réparations à 38 milliards de reichsmarks payables en 59 annuités. Le problème qui se pose à ce moment est de savoir si l'indexation en or doit être maintenue car les monnaies s'effondrent. Le paiement indexé sur l'or devient extrêmement lourd. Là encore deux catégories d'annuités sont distinguées, celle en reichsmarks et une autre qui peut être versée en monnaie étrangère. Il s'agit pour les créanciers de se prémunir de la chute du mark en calculant la dette sur la base du cours de l'or puis de payer les États dans leur devise respective. Ce cadre oblige l'Allemagne à acheter des sommes considérables de devises étrangères sur le marché monétaire. Une autre partie des annuités peut être reportée dans le temps si l'Allemagne se trouve en difficulté et en fait la demande. La Banque des règlements internationaux (BRI) est créée pour cela et c'est elle qui lance un emprunt pour le compte de l'Allemagne[1461]. Le symbole politique est important, car « *tout contrôle direct sur les finances allemandes disparaît, et le rôle d'agent de perception des divers organismes du plan Dawes est transféré et désormais centralisé à la BRI* »[1462]. Le plan Young est l'une des premières techniques de consolidation et d'échelonnement des dettes à un niveau international.

En 1934, Hitler ne paye plus et décide de faire racheter par l'État toutes les obligations qui ne valent plus rien. Le système du Plan Young s'effondre. S'en sont suivies la Seconde Guerre mondiale et une nouvelle défaite allemande.

La question des dettes nées du Plan Young revient dans les discussions en 1951. À cette époque une commission tripartite des dettes alliées est réunie et cette fois l'idée est d'aider l'Allemagne à se reconstruire. Une Conférence internationale des dettes extérieures allemandes a lieu à Londres du 28 février au 8 août 1952. Des représentants de gouvernements intéressés ainsi que des créanciers et des débiteurs y siègent et leurs travaux aboutissent aux accords de Londres du 27 février 1953. Cet accord concerne à la fois l'arriéré des dettes du Plan Young et les dettes liées à l'aide économique faite à l'Allemagne au lendemain de la guerre : « *considérant que depuis une vingtaine d'années les paiements sur les dettes extérieures allemandes n'ont pas, en général, été effectués conformément aux termes des contrats ; que de 1939 à 1945*

[1461] Jacques HOUDAILLE, « La Banque des Règlements Internationaux », *Annales d'histoire économique et sociale*, vol. 3, n° 11, 1931, pp. 321-348.
[1462] *Ibid.*

l'état de guerre a empêché tout paiement au titre d'un grand nombre de ces dettes ; que depuis 1945 ces paiements ont en général été suspendus, et que la République fédérale d'Allemagne est désireuse de mettre fin à cette situation »[1463].

Le chancelier Adenauer souhaite une réunion de négociation pour apurer la dette et l'Allemagne bénéficie de la générosité de ses créanciers. Pour ce qui concerne la dette postérieure à 1945, la France accepte de réduire la dette de 75%, la Grande-Bretagne de 73% et les États-Unis de 62%. Un accord est signé à Londres pour l'apurement des dettes du Plan Young et 41% des dettes liées au plan sont effacées. Pour le reste, les 59% restant, l'Allemagne obtient l'abandon de la clause-or (Article 12). Pour le paiement, il est décidé d'évaluer en fonction des parités existantes en 1953[1464]. Or l'inflation fait que le franc, le dollar et la livre ont énormément perdu de leur valeur initiale et c'est donc une opération avantageuse pour l'Allemagne. Les Alliés demandent des garanties et introduisent une clause de garantie de change qui prévoit des mécanismes de compensations venant compenser les dévaluations sur les parités des monnaies existantes en 1953, sauf que l'Allemagne n'a pas dévalué sa monnaie, elle a réévalué le mark[1465] et s'est alors posée la question de savoir s'il fallait en tenir compte pour le règlement des dettes. La situation devient très avantageuse pour l'Allemagne. La France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis demandent que la clause de garantie de change joue aussi en cas de réévaluation. L'Allemagne ne cède pas et comme le prévoie l'Accord de Londres, elle saisit le tribunal arbitral pour trancher la question de savoir si la réévaluation du mark en 1961 et 1969 constitue ou non un cas d'applicabilité de la clause figurant à l'article 2, e, de l'Annexe I A à l'Accord de 1953 sur la dette extérieure allemande entre la Belgique, la France, la Suisse, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique, d'une part, et la République fédérale d'Allemagne d'autre part[1466]. Dans une décision du 16 mai 1980, le Tribunal arbitral juge après analyse que les cocontractants n'ont pas prévu la question des réévaluations de monnaie et que par conséquent les trois pays demandeurs doivent être déboutés.

[1463] Accord sur les dettes extérieures allemandes. Signé à londres, le 27 février 1953, voir les Traités et accords internationaux enregistrés le 15 juin 1959 n° 4764.

[1464] « Les créances en devises étrangères seront évaluées en Deutschemark sur la base dès parités notifiées au Fonds Monétaire International, en vigueur la veille du paiement ». Article 8

[1465] P BUFFET, « Les réévaluations du mark dans la conjoncture allemande », *Economie et statistique*, vol. 9, n° 1, 1970, pp. 21-35.

[1466] Recueil des sentences arbitrales, Volume XIX pp. 67-145, Sentence du 16 mai 1980.

§ 5 - Un exemple de redéfinition d'un contrat social : le cas grec

À bien des égards, les circonstances qui entourent la crise de la dette publique grecque sont originales. Il ne s'agit pas seulement d'un exemple d'un État qui se voit imposer une série de réformes pour rétablir un équilibre déterminé de ses finances publiques, c'est surtout une situation particulière qui doit être comprise dans le cadre d'une union monétaire et sa conséquence, c'est-à-dire de l'impossibilité pour le gouvernement grec de rétablir sa situation par l'utilisation du levier monétaire (et donc une situation de crise dans laquelle un État ne dispose que du seul levier budgétaire).

Les problèmes ont pour origine l'entrée de la Grèce dans la zone euro en 2001. La situation financière grecque est vue comme encourageante et l'euro est censé l'aider à faire encore mieux. En adoptant la monnaie unique, la Grèce bénéficie de taux d'emprunts avantageux et, poussée par l'espérance de la croissance, elle s'engage dans des politiques d'emprunts pour financer ses dépenses publiques. Il faut attendre 2004 pour qu'il soit reconnu au niveau du Parlement européen que les informations transmises par la Grèce sont fausses et que les décideurs politiques grecs mentent à l'Europe tout entière depuis des années. À ce moment-là, les partenaires européens comprennent que les comptes grecs sont gravement falsifiés. La Grèce est montrée du doigt, mais c'est surtout avec la crise financière de 2008 que la situation se met à poser des problèmes. Le nouveau ministre des Finances révèle en 2009 que les chiffres depuis 2004 sont faux et que la dette publique est proche de représenter 75% du PIB. L'Europe découvre de nombreux problèmes sociaux et financiers tels que des politiques d'emprunt hasardeuses, celui d'une économie souterraine qui représente près de 25% du RNB ou celui encore plus grave de la levée de l'impôt. À ce moment, il faut voir que la Grèce se trouve dans une situation politique au moins aussi difficile que l'est sa situation financière. La contrainte des créanciers et des États membres se fait pressante, ils veulent d'ailleurs autant punir que guérir. Le sens des actions à venir est alors autant politique qu'économique et s'inscrit comme un cas unique d'immixtion dans les finances publiques d'un État souverain. Pour faire face à la situation, les États membres de l'Union européenne imposent à la Grèce une série de « Plans de rigueur » dont le premier lui impose une réduction de 10% des frais de fonctionnement de son État et pousse vers un vaste programme de privatisation. Les

choses ne fonctionnent pas bien et le pays passe dans la catégorie « spéculative », c'est-à-dire qu'il devient une proie sur les marchés financiers. En mai 2010, c'est le 1er plan d'aide internationale. En juillet 2011, la Grèce frôle le défaut de paiement et un 2e plan d'aide est adopté. Entre 2010 et 2015, 7 plans d'austérité sont adoptés sans qu'aucun ne produise les effets espérés. Pire encore, depuis 2009 les impôts augmentent de 53% alors que les revenus chutent de 20%, le chômage passe lui de 12% à 25%. En 2015, la dette publique grecque se situe à 175% du PIB. En juin de la même année, la Grèce est en défaut de paiement. Le jeudi 16 juillet 2015, une série de réformes sont exigées par les créanciers de la Grèce afin d'amorcer les négociations pour un troisième plan d'aide[1467] .

Les dépenses publiques ont une force symbolique et un sens politique. La décision d'en supprimer certaines est donc un sujet brûlant, d'autant plus si la décision appartient de fait à un groupe de personnes détachées de la vie politique grecque et qui ne comprennent pas toujours le sens politique des dépenses. Les plans d'aide sont tous accompagnés d'une série de réformes de la réduction de la dépense publique (des dépenses militaires, de protection sociale et de santé, mais aussi la suppression des 13e et 14e mois dans la fonction publique, le gel des salaires des fonctionnaires), d'une augmentation des recettes (augmentation d'impôts comme la T.V.A., les droits d'accise sur le tabac, l'alcool, les carburants, les jeux d'argent). Plus généralement elles refondent le modèle politique et social de l'État grec (augmentation de la durée des cotisations pour les retraites, instauration d'un âge minimum pour les départs à la retraite, renforcement de la flexibilité du marché du travail, la restructuration des services publics). Dans sa décision du 8 juin 2010 qui « *renforce et d'approfondit la surveillance budgétaire* » et met « *la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif* » (2010/320/UE), le Conseil adresse à la Grèce une liste de mesures frappantes[1468]. Cette décision crée une grande polémique et symbolise l'ingérence de la Communauté. Son article 1er prévoit que la Grèce « *met fin à la situation actuelle de déficit excessif le plus rapidement possible, et en 2014 au*

[1467] « Le Parlement grec adopte le plan d'aide… et maintenant ? », Le Monde avec l'AFP, AP et Reuters, 16.07.2015. Voir Le Monde.fr.

[1468] Décision 2010/320/UE du Conseil du 8 juin 2010 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif. Disponible en ligne

plus tard ». Les obligations imposées sont une tutelle politique et financière sur l'ensemble de l'administration (par exemple la réduction des primes de Pâques ou de Noël[1469], l'adoption d'une loi réformant le système des retraites, des dispositions concernant la TVA, etc.) alors que sur le fond aucune véritable disposition des Traités ne permet ces extensions. Ce qui caractérise les plans d'aide est qu'ils sont portés par l'Eurogroupe qui est un organe informel au sein duquel les ministres des États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent en ce qui concerne l'euro. C'est un exemple de situation où les créanciers imposent des conditions de vie à une Nation et un nouveau contrat social.

L'analyse des réactions politiques grecques est difficile à étudier car le temps ne permet pas encore de comprendre le sens et la valeur de toutes les positions. Certains, comme Zoé Konstantopoulou, dénoncent un « *génocide social* »[1470] et beaucoup se révoltent contre les mesures financières imposées. À côté, la Grèce profite aussi de son statut d'État souverain pour réagir[1471] et elle introduit rétroactivement des clauses d'action collective (CAC) dans des contrats[1472]. La loi hellénique n° 4050/2012 du 23 février 2012 procède « *à l'échange de l'ensemble de ces titres – y compris ceux détenus par des créanciers qui avaient rejeté l'offre d'échange volontaire – grâce à l'application d'une « clause d'action collective (CAC). Les détenteurs privés ont alors vu la valeur nominale des titres échangés se réduire de 53,5 % par rapport à celle des titres initiaux* »[1473]. Les créanciers saisissent les juridictions grecques, mais ils se heurtent à un système juridique envisageant la possibilité pour l'État d'intégrer rétroactivement des mesures dans un

[1469] f) la réduction des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux fonctionnaires dans le but d'économiser 1 500 millions d'EUR par année entière (1 100 millions d'EUR en 2010);
g) la suppression des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux retraités, tout en protégeant les titulaires de pensions modestes, dans le but d'économiser 1 900 millions d'EUR par année entière (1 500 millions d'EUR en 2010);

[1470] « Le Parlement grec adopte le plan d'aide… et maintenant ? », Le Monde avec l'AFP, AP et Reuters, 16.07.2015. Voir Le Monde.fr.

[1471] Le droit Grec était applicable dans près de 90% des cas : https://www.eurobank.gr/Uploads/Reports/FOCUS%20GREECEPSI%20March%209%202012.pdf

[1472] Pour plus de détails, se reporter à Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 53 et s.

[1473] Tribunal de l'Union européenne, Communique de Presse n° 119/15 Luxembourg, le 7 octobre 2015 Arrêt dans l'affaire T-79/13 Alessandro Accorinti e.a. / BCE, disponible en ligne.

contrat, quand bien même celles-ci sont au désavantage évident d'une des parties[1474]. Dans cette affaire, plus de 200 détenteurs privés de titres grecs (essentiellement des ressortissants italiens) reprochent à la BCE d'avoir violé la confiance légitime des détenteurs privés, le principe de sécurité juridique et le principe d'égalité de traitement des créanciers privés[1475]. Toutefois, le Tribunal juge que les investisseurs privés ne peuvent pas se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime ni du principe de sécurité juridique dans un domaine tel que celui de la politique monétaire.

La crise des dettes publiques issue de la crise financière de 2008 renvoie les États européens à leur histoire. Plus précisément, l'attitude du gouvernement allemand face à la Grèce invite les historiens de l'économie à rappeler à l'opinion la situation de l'Allemangne à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Le vocabulaire utilisé est guerrier et les chercheurs s'interrogent : et si c'est l'Allemagne qui devait rembourser une dette à la Grèce ?[1476].

Les décisions prises sont appuyées sur une certaine raison économique. Celle-ci est loin de faire l'unanimité et elle est l'objet de vives controverses. Le sens des réformes est de garantir l'intégration monétaire et de soutenir que cela nécessite une coordination économique car la Grèce ne peut pas dévaluer l'euro. Pourtant, cette mesure pourrait lui être avantageuse pour accroître sa compétitivité. La Grèce se trouve dans l'impossibilité de « *regagner en compétitivité à l'intérieur de l'union monétaire, le choix a donc été fait d'opérer une dévaluation interne par la baisse des salaires* »[1477]. Dans un autre ordre d'idée, il faut relever que le raisonnement spéculatif trouve des raisons économiques et n'est pas strictement moral[1478]. La spéculation contre les titres grecs n'est pas revendiquée comme une attaque politique, mais un calcul quant à la recherche d'un profit.

[1474] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 57

[1475] Tribunal de l'Union européenne, Communique de Presse n° 119/15 Luxembourg, le 7 octobre 2015 Arrêt dans l'affaire T-79/13 Alessandro Accorinti e.a. / BCE, disponible en ligne.

[1476] Pour un exemple parmi d'autres, voir Albrecht RITSCHL. « Does Germany owe Greece a debt? A historical perspective on the European debt crisis », 40th Economics Conference, London, 2012

[1477] Sébastien CHARLES, Thomas DALLERY et Jonathan MARIE, « Entre tango et sirtaki : incohérence du régime monétaire et insoutenabilité de la dette publique », *Revue française d'économie*, Volume XXIX, n° 3, 27 Janvier 2015, pp. 179-224.

[1478] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 189

Le traitement de la crise grecque révèle un certain nombre de choses[1479]. La Grèce a accepté de mener une politique d'austérité très dure et les conséquences sociales des réformes ont été catastrophiques pour la population. D'ailleurs, elles « *n'ont pas amélioré sensiblement la situation des finances publiques* »[1480]. La politique d'austérité supposée résorber les déficits et diminuer le poids de l'endettement public dans le PIB est un échec.

§ 6 - Un exemple de contre-attaque de l'État : le cas argentin

La crise de la dette publique argentine de 2001 (dont le défaut est prononcé en 2002) pose les questions des effets de l'endettement et permet de réfléchir au rôle ainsi qu'à la légitimité des bailleurs de fonds internationaux. Elle invite dans le même sens à observer le cas plus rare d'un État qui riposte face à ses créanciers. Cette réaction doit d'ailleurs s'apprécier doublement, aussi bien sur le plan externe, c'est-à-dire du point de vue de l'État face à ses créanciers internationaux, qu'au niveau interne en considérant les conséquences de cette crise sur l'État, les provinces et la population.

À la suite de la chute de la dictature militaire (1976-1983), les nouveaux décideurs politiques adoptent une série de réformes libérales « *radicales* »[1481]. Ces réformes sont à la fois économiques et sociales, mais elles sont adoptées dans un environnement politique et culturel jusque là dominé par les doctrines péronistes[1482]. Cette période est nommée « ère Menem », du nom du 50e président de la Nation argentine Carlos Menem. Le programme politique du Président Menem est en « *complète rupture avec la doctrine de son parti, ses propres idées, ses alliés politiques et ses promesses électorales* »[1483]. D'importantes réformes sont portées par

---

[1479] Voir par exemple Catherine PRIETO, « Le traitement de la crise grecque, entre désolation et espoir », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 491 et s.

[1480] Sébastien CHARLES, Thomas DALLERY et Jonathan MARIE, « Entre tango et sirtaki », *op. cit.*

[1481] Questions à Jérôme Sgard *in* La Documentation Française, *Argentine : la crise écononomique de 2001*, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/argentine/index.shtml consulté le 8 février 2016.

[1482] Doctrine du nom Juan Domingo Perón (1895-1974) qui a été Président de la République de 1946 à 1955 et de 1973 à 1974. Toutefois le péronisme couvre dans la pratique une grande diversité de courants.

[1483] Marc HUFTY, « Un gouvernement sous influence: l'Argentine de Carlos Menem », *in L'économie à la recherche du développement: Crise d'une théorie, violence d'une pratique*, PUF, coll. « Les

le Gouvernement et dans un premier temps les résultats sont conformes aux objectifs fixés. Ces réformes sont saluées par le Fond Monétaire International comme étant un « *modèle de réforme économique réussie* »[1484] (le Directeur général du FMI est alors Michel Camdessus) et qualifiée de « *miracle macroéconomique* » par l'économiste d'Harvard Daniel Treisman[1485]. Ces louanges publiques doivent aussi être confrontées aux nombreuses critiques jugeant que la présidence de Carlos Menem est surtout une « *fausse tranquillité* » d'un « *gérant de luxe du Fonds monétaire international* »[1486]. Dans le même sens, il faut relever que ces réformes ne sont pas toujours aussi bien conduites que cela peut être pensé[1487].

À la suite de la Crise de décembre 2001 et la chute du président De la Rua, l'économie argentine s'effondre et le peso argentin, qui a l'habitude d'être à parité avec le dollar des États-Unis, passe à 3,90 dollars pour 1 dollar US[1488]. Les émeutes, les manifestations populaires et les pillages font des dizaines de morts et de blessés et la dette extérieure argentine dépasse les 155 milliards de dollars. Les Argentins « *rejettent leurs institutions et leurs dirigeants, "que se vayan todos ! qu'ils s'en aillent tous !"* »[1489]. En dix jours, cinq présidents se succèdent. Le défaut de l'Argentine sur sa dette souveraine en 2001 est considéré par certains auteurs comme

---

Nouveaux Cahiers de l'IUED », 1996, pp. 113‑131., voir notamment le discours d'investiture du Président le 8 juillet 1989 : « Le gouvernement actuel a décidé de se lancer, à partir de 1989, dans un processus d'ajustement structurel rigoureux destiné à rétablir les bases d'une croissance économique saine et soutenue, fondée sur une libéralisation générale de l'économie en vertu de laquelle les prix, les taux d'intérêt et le taux de change seraient commandés par le libre jeu des forces du marché ».

[1484] Traduction libre, « Argentina had been widely hailed as a model of successful economic reform », Voir INTERNATIONAL MONETARY FUND, « Lessons from the Crisis in Argentina Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with the other Departments Approved by Timothy Geithner », 8 Octobre 2003., p. 3

[1485] Daniel TREISMAN, « Stabilization Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the Politics of Low Inflation », *Shorter version published in Comparative Politics , July 2004, 36, 4, pp.399-420*.

[1486] Gilda Sabsay FOKS, « La crise argentine et la psychanalyse », *Che vuoi ?*, N° 24, n° 2, 1 Décembre 2005, pp. 95‑106. Sur cette critique, il faut relever qu'en octobre 1998, le Président argentin Carlos Menem est invité à rejoindre le Président des Etats-Unis William Clinton sur la tribune pendant le meeting annuel du FMI et de la Banque mondiale. Sa qualité de chef d'Etat du « meilleur élève » offre l'occasion à Menem d'évoquer dans un discours la réussite de la politique économique développée.

[1487] Daniel TREISMAN, « Stabilization Tactics in Latin America », *op. cit.*; Marc HUFTY, « Un gouvernement sous influence », *op. cit.*

[1488] Traduction libre : « Argentine peso, which used to be pegged at par with the U.S. dollar, reached lows of Arg$3.90 per U.S. dollar (in June 2002) », voir INTERNATIONAL MONETARY FUND, « Lessons from the Crisis in Argentina Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with the other Departments Approved by Timothy Geithner », *op. cit.*, p. 3

[1489] La Documentation Française, *Argentine : la crise écononomique de 2001*, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/argentine/index.shtml, consulté le 8 février 2016.

l'un des plus importants de l'histoire financière[1490]. Les observateurs se divisent entre ceux qui dénoncent le laxisme des gouvernants et ceux qui relèvent « *de mauvais arrangements macroéconomiques* »[1491].

L'État argentin fait l'objet de nombreuses attaques et les grandes techniques internationales sont toutes repensées à l'occasion des débats qui l'opposent à ses créanciers[1492]. Des discussions font même écrire à certains observateurs que l'affaire NML v. Argentine (LNM) est le « *procès du siècle* »[1493]. La contre-attaque argentine est d'ailleurs largement conceptuelle car les représentants de l'État cherchent à imposer une nouvelle réflexion face aux habitudes. Il s'agit pour eux de faire entendre leurs arguments par la raison et non par la politique. L'Argentine assigne par exemple les États-Unis devant la Cour internationale de justice pour violation de sa souveraineté[1494] (les États-Unis ne reconnaissent pas la compétence de la Cour). Dans le même sens, l'Argentine saisit aussi le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)[1495]. Au 1er janvier 2016, pas moins de 18 affaires sont en cours devant cette juridiction et 35 sont conclues[1496]. La France prend part à certaines des procédures en tant qu'*Amicus Curiae* (du latin, « ami de la

---

[1490] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *Trésor-Éco*, n° 136, Septembre 2014, pp. 1-8.

[1491] Sébastien CHARLES, Thomas DALLERY et Jonathan MARIE, « Entre tango et sirtaki », *op. cit.*

[1492] Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements, 8 février 2013, Ambientot Ufficio contre République d'Argentine, sentence numéro ARB/08/9 ; Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements, 4 août 2011, Abaclat contre République d'Argentine, sentence numéro ARB/07/5 ; Cour de cassation de Belgique, première Chambre, arrête numéro C.11.0688.F, 22 novembre 2012, Argentine c/ NML Capital Ltd ; Cour de cassation, première Chambre civile, 28 septembre 2011, pourvoi numéro 09-72.057 ; The Supreme Court of United Kingdom, NML Capital Ltd. c/ Republic of Argentina, 6 juillet 2011

[1493] TIM R SAMPLES, « Rogue Trends in Sovereign Debt: Argentina, Vulture Funds, and Pari Passu Under New York Law », *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 35, n° 1, 1 Janvier 2014, p. 49.

[1494] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *Revue critique de droit international privé*, 2015, p. 331.

[1495] La Convention a été élaborée par les Administrateurs de la Banque mondiale. Le 18 mars 1965, les Administrateurs ont soumis la Convention, avec un rapport, à l'examen des gouvernements membres de la Banque mondiale en vue de sa signature et de sa ratification. La Convention est entrée en vigueur le 14 octobre 1966 suite à sa ratification par 20 pays. Au 30 juin 2015, 159 États ont signé la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États, voir la Convention et Règlements du CIRDI (CIRDI/15 Avril 2006) et les Rapports annuels.

[1496] La majeure parti des procédures ont été interrompues à la demande de la demanderesse. Parmi les affaires les plus fameuses, il faut citer l'affaire Abaclat and others v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/07/5) ; Giovanni Alemanni and others v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/07/8) ; Ambiente Ufficio S.p.A. and others v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/08/9) voir, https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/AdvancedSearch.aspx?rntly=ST4

cour »), aux côtés d'autres pays tels que le Brésil et le Mexique. Pour faire valoir ses positions, l'Argentine est aussi soutenue par un grand nombre d'économistes et de chercheurs qui dénoncent les pratiques des fonds vautours. En dépit des condamnations par la justice américaine à rembourser 1,33 milliard de dollars, le ministre argentin des Finances continue de défendre la position de l'Argentine et son opposition de principe au remboursement de ses obligations[1497]. Mais, malgré des années de conflits, l'Argentine ne réussit pas à imposer ses vues. Exclue des marchés financiers, elle se trouve obligée de céder aux prétentions des prêteurs pour participer au commerce mondial dans les meilleures conditions. Après plus de dix années de combats, le nouveau président argentin Mauricio Macri pousse les députés à adopter la loi ouvrant la porte à un accord sur la dette avec les fonds vautours. Cette loi est d'ailleurs votée avec l'appui de l'opposition péroniste. L'accord obtient le soutien de 165 députés sur 257 alors que la coalition gouvernementale est minoritaire au Parlement. La loi est pensée comme un préalable indispensable pour tourner définitivement la page du conflit sur la dette. D'après les termes de l'accord, l'Argentine doit payer 75% de la valeur des titres de dette de 2005 et 2010 et des accords prévoient que les créanciers détenant environ 93% des dettes sont indemnisés à hauteur de 25% à 29% de leurs créances.

Au niveau interne, le cas argentin est original au regard de la réaction de la population. Entre 2001 et 2003, plus de la moitié des provinces argentines décident d'émettre leur propre monnaie. En théorie monétaire, cette situation est considérée comme un cas de « pluralité monétaire », c'est-à-dire une situation dans laquelle plusieurs unités monétaires coexistent et sont toutes légalement reconnues et soutenues par l'État dans un système monétaire donné. À l'inverse des situations où il n'existe qu'une seule monnaie nationale unifiée, ces situations de pluralité monétaire sont souvent la conséquence de crises de l'État. L'enquête de Mariana Luzzi permet de comprendre le rôle de ces « *bons de la dette publique, lancés dans un contexte de grave crise économique pour assurer la capacité des États provinciaux à payer leurs fonctionnaires, leurs retraités et leurs fournisseurs* ». Elle poursuit en signalant que « *si l'on considère également le titre émis par l'État national, le lecop, il n'y avait*

[1497] Mathias AUDIT, « L'Argentine redit « non » aux fonds vautours », *Les Echos.fr*, aout 2013.

alors pas moins de 15 monnaies en circulation, outre la monnaie nationale »[1498]. Parmi eux, le lecop est un titre de dette publique au taux d'intérêt très bas utilisé comme moyen de paiement courant. Cette situation n'a rien d'original et renvoie aux contraires aux premières pratiques des pays européens depuis l'origine de ce qui est nommé « dette publique ». Pour faire face au manque de ressources, les États cherchent longtemps à créer de la monnaie (peu importe sa forme). Celle-ci, comme c'est le cas en Argentine, dépend de la capacité de l'État à la garantir. Ici « *le gouvernement provincial a passé une série d'accords avec des chambres de commerce locales. Ces accords prévoyaient la création d'un système « de compensation », qui permettait aux entreprises de changer leurs titres en pesos et ainsi de s'acquitter du paiement des impôts nationaux, qui ne pouvaient être payés en bons* »[1499]. Ces monnaies provinciales sont par la suite rachetées grâce à l'assistance financière de l'État central qui a créé un Plan d'unification monétaire avec le FMI [1500]. Il faut aussi relever les effets de cette multiplication des monnaies sur les usages quotidiens et les représentations sociales de l'argent dans les provinces argentines. Si cette étude permet de souligner que la monnaie est avant tout « *opérateur de l'appartenance social* »[1501] et n'est pas seulement un instrument destiné à libérer les échanges[1502], elle met aussi en avant les enjeux liés à la réception par la population de ces pratiques. D'abord rejetée et méprisée, cette monnaie est finalement utilisée de la même façon pour presque toutes les transactions. Il faut aussi relever un point central tout à fait caractéristique de l'étude des dettes publiques sur longue période, c'est la rapidité avec laquelle la population assimile cette « nouvelle donne ». Après avoir modifié ses habitudes, notamment en matière de paiement et de consommation et après une période de perturbation de ses modes de calcul habituels, les nouveaux éléments de routine des comptes et des paiements se rapprochent des pratiques du passé (notamment la spéculation et le réajustement entre certains liens sociaux et certains moyens de paiement ou de change, pour certaines transactions et au sein de

---

[1498] Mariana LUZZI, « Socialisation économique et hiérarchies monétaires dans un contexte de crise : Argentine, 2001-2003 », *Critique internationale*, traduit par Antonia GARCIA CASTRO, N° 69, n° 4, 23 Octobre 2015, pp. 21-37.

[1499] *Ibid.*

[1500] *Ibid.*

[1501] Sur cette question, voir les travaux de Michel AGLIETTA et André ORLEAN, mais aussi de Georg SIMMEL, Marcel MAUSS ou François SIMIAND.

[1502] Mariana LUZZI, « Socialisation économique et hiérarchies monétaires dans un contexte de crise », *op. cit.*

certains espaces clairement définis)[1503]. Cette observation permet de s'opposer à la thèse des « pluralités de rationalité ». Les choses se passent comme s'il existait « *dans la mémoire des habitants de la province* » une logique des pratiques antérieures qu'il faut reconstruire[1504]. C'est le sens de la pensée selon laquelle la monnaie s'inscrit aussi dans un ensemble de relations sociales, de pratiques et de codes partagés et dans des structures sociales préexistantes.

[1503] *Ibid.*
[1504] *Ibid.*

Conclusion de la première partie

Tel qu'il est reconstruit lors de la Révolution, le système de la dette publique est fait pour répondre à des problèmes politiques précis. À cette époque, il s'agit de repenser l'unité de la Nation, de renforcer la stabilité du nouveau régime, mais aussi de répondre aux problèmes économiques, aux transformations des pratiques de gestion et plus tard au développement des grandes places financières. À ce moment, le cadre bâti répond à ces difficultés. La dimension organique de la dette publique s'affirme, elle irrigue le territoire national tout comme elle se retrouve dans les patrimoines de toutes les couches sociales[1505]. Toutefois, le régime juridique qui se forme est à la faveur d'une bourgeoisie qui construit un cadre correspondant à ses besoins et à sa situation. Passé la première moitié du XIX^{e} siècle, les anciens repères perdent leur sens, le concept de nation-débitrice est transformé et les travaux économiques font apparaître une croissance des inégalités causées par l'emprise des idées capitalistes. Mélangeant référence au passé et pur projet d'avenir, le système de la dette publique perd son assise - pourtant solide - et se retrouve détaché des nouvelles réalités sociales. Dans le même sens, et bien qu'elles continuent de marquer les esprits, les principales idées sur le sujet deviennent empiriquement des non-sens.

Aujourd'hui, le développement d'un régime juridique complexe et illisible pour l'opinion publique complique encore davantage la bonne lecture du cadre politique qui anime le système. Pourtant, la dette publique est bien, ainsi que le souligne Jean-Claude Ducros, « *l'élément d'un ensemble, lequel est l'adresse de la nation* »[1506]. La trop grande technicité du système fait même que le rapport politique induit par la dette publique n'est pas compris alors que ses effets en termes de distributions et de redistributions de la richesse de la Nation sont très importants[1507]. Les données recueillies sur la composition des revenus permettent de souligner que la

---

[1505] Un système organique est un système dans lequel les organes sont nécessaires les uns aux autres et sentent d'une façon générale leur solidarité. À cela, il faut ajouter que ces organes obéissent dans les rapports mutuels à une certaine réglementation. Voir Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, *op. cit.*, p. 409.

[1506] Jean-Claude DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op. cit.*, p. 31

[1507] Le rapport d'Albéric de MONTGOLFIER le déplore dès ces premières lignes, voir Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p. 5, 6 et 7.

dette publique est au coeur du problème de transmission de richesse entre classes sociales plutôt qu'entre générations. À cela, il faut même ajouter que la dette publique apparaît comme l'un des grands enjeux des relations entre États et peut conduire les débiteurs en difficulté à des situations de soumission politiques très poussées. Plus que jamais, la dette publique doit être comprise comme un sujet politique et l'une des causes principales poussant les décideurs à faire des choix de sociétés.

Deuxième partie - Les transformations du système de la dette publique

Les principes juridiques qui gouvernent le système de la dette publique semblent être un écho à la fable du roi Rex de Lon Luvois écrite par Lon L. Fuller et qui retrace l'histoire d'un dirigeant imaginaire souhaitant établir le meilleur système juridique possible, mais qui n'y parvient pas[1508]. Parmi les huit difficultés que le Roi rencontre, il y a justement le problème de la relation des normes entre elles, les jugements entre eux et enfin la relation entre les normes et les jugements. La difficulté rencontrée par le Roi dans la fiction se retrouve ici et peut donc servir de point de repère pour étudier le système de la dette publique non pas seulement dans son aspect juridique, mais aussi au regard de l'ensemble des normes qui le gouverne. D'ailleurs, et contrairement à ce qui se retrouve dans de nombreux autres États, la tradition juridique française est que le sujet de la dette publique est peu envisagé dans les constitutions. Elle ne l'est pas dans celle du 4 octobre 1958 et un petit nombre de fois depuis 1789. Cette remarque ne peut pas être étendue à tous les sujets financiers, bien au contraire, comme en témoigne le traitement de l'impôt ou aujourd'hui de l'équilibre. Cette approche du sujet est un appel à observer la concurrence qui existe entre les différents ordres normatifs et à comprendre ce qui peut expliquer l'ascendance de l'un ou de l'autre selon les circonstances (**Titre 1**).

Ce qui est nommé « dette publique » correspond en droit à la somme de régimes et de pratiques très différents tant les situations qui concernent l'État, les collectivités territoriales ou la protection sociale offrent peu d'éléments de comparaison. Dans ce système, il faut observer que l'État occupe une place prépondérante, cela aussi bien

---

[1508] Lon L. FULLER, « The Morality of Law, Yale University Press, Revised edition (1969) p. 33-44 », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 229-243.

du point de vue juridique (la logique d'un État unitaire), mais aussi politique et économique, car la globalisation des concepts tend à faire de lui l'unique débiteur de la dette publique. Dans les études, le rapport juridique est largement observé par le prisme des situations conflictuelles qui voit un tiers (souvent un juge, mais pas toujours) venir interpréter une situation et rendre un jugement, mais cette approche de la règle, qui témoigne d'une certaine conception du droit, convient mal à l'étude de la dette publique car son système est marqué par une certaine méfiance à l'égard de la normativité juridique, une normativité considérée par certains de ses acteurs comme étant trop liée aux États et soupçonnée de répondre d'abord à leurs besoins. Aujourd'hui, le système se caractérise d'ailleurs par l'apparition de règles détachées du rayon d'action des États, de règles qui peuvent alors être qualifiées d'internationales et qui, dans le système financier actuel, ont vocation à gouverner l'ensemble du crédit mondial (**Titre 2**).

Titre I – Le droit face à de multiples normativités

Les règles sont « *un repère collectif progressivement mis en place par les acteurs pour parvenir à se coordonner* »[1509]. Pour les positivistes, elles sont le prolongement d'un consensus social ou la réalisation d'une domination d'une partie de la population sur une autre. Pour les naturalistes, elles sont données par un Être supérieur doté de pouvoirs surnaturels et recueillis par les Hommes. Dans les deux hypothèses, des institutions sont mises en place pour mettre en œuvre un cadre qui lie les individus. L'étude des règles juridiques du système de la dette publique correspond à l'examen du rôle de l'État comme créateur des normes juridiques et régulateur du système, c'est-à-dire dans sa double fonction de partie prenante de 1'économie et de bâtisseur de son environnement (**Chapitre 1**). À cela, il faut ajouter qu'il n'existe aucune situation où une seule normativité trouve à s'imposer. Il ne faut d'ailleurs pas sous-estimer le phénomène de concurrence de normativité, c'est-à-dire de rivalités d'intérêts qui conduisent à ce que le « poids moral » de la dette, les rapports de force politiques ou encore des lois économiques écartent l'application du droit. L'exemple de « la dette de jeu » utilisé par Gabriel Tarde en est le meilleur exemple. Dans son hypothèse, Gabriel Tarde envisage la « *forte obligation morale, ou plutôt en général immorale* » du joueur qui, même si le paiement est prohibé par la législation et qu'il n'existe aucune force publique pour veiller à l'exécution de ces engagements contraires à l'intérêt public, est obligé de payer son débiteur car la morale l'impose. Ici, les parties jugent plus important le respect de la morale que celui du droit[1510]. D'ailleurs, que Tarde utilise l'exemple de la dette n'est pas une coïncidence car la signification du rapport de dette transcende les différents ordres normatifs et c'est pour cette raison qu'il faut joindre à l'analyse des normes juridiques une étude des normes économiques et politiques. Seule cette approche globale permet de comprendre le sens et la portée du système de la dette publique (**Chapitre 2**).

[1509] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 14.
[1510] Gabriel TARDE, *Les transformations du droit*, *op. cit.*, p. 133

Chapitre premier - L'État, créateur des règles juridiques et régulateur du système de la dette publique

Dans la discussion controversée qui porte sur le point de savoir si le droit est ou non l'instrument de l'État et si le droit est autonome à son égard ainsi qu'à celui de la société[1511], il est soutenu dans cette thèse que l'État est le créateur des règles juridiques[1512]. L'État n'est pas « *une donnée naturelle* »[1513]. Cette approche implique qu'il existe un lien consubstantiel entre le droit et l'État, elle a pour ambition de souligner la « *liaison interne* »[1514] qui existe entre la loi et l'État, que l'État est une partie centrale et essentielle de l'ordre juridique et qu'il faut donc considérer tous les individus dont la conduite est visée par cet ordre normatif comme des organes de la collectivité juridique[1515]. En matière de dette publique, cette voie permet d'envisager le rôle de l'État de trois manières. La première est celle où l'État représente une normativité qui a vocation à s'affirmer face aux autres formes de normativités, c'est-à-dire des hypothèses marquées par le principe de souveraineté de l'État. Ici, l'État est au cœur de la création et de la vie des normes juridiques ce qui conduit à ce qu'en matière de dette publique il choisisse sa situation de débiteur car il en crée et régit le cadre. La limite est que l'articulation de sa situation de débiteur et de souverain est parfois présentée comme étant inconciliable car celui qui est souverain devrait être au-dessus de tout et donc par construction ne pourrait pas être débiteur (**section 1**).

[1511] Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, *op. cit.*, p. 30.

[1512] Sur les questions ontologiques et épistémologiques, voir l'introduction. Ici, l'État est envisagé largement, comme une entité juridique qui détient un pouvoir institutionnalisé, lequel est exercé sur la population d'un territoire donné. L'État n'est pas envisagé comme une pure abstraction (au sens où ce sont des individus qui exercent la puissance étatique).

[1513] C'est notamment le sens de la théorie du droit développée par les normativistes ou d'une façon générale chez les auteurs positivistes. Selon eux, il existe un lien consubstantiel entre le droit et l'État. Selon ces penseurs, et ainsi que le relève par exemple Otto Pfersmann, « l'État n'est pas une donnée naturelle, mais une construction juridique spécifique », voir Otto PFERSMANN, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 516. Pour l'auteur, « il en résulte d'abord que les « États » ne sont que des systèmes juridiques, des collectivités territoriales, relativement centralisés et n'ayant comme système supérieur qu'un ordre juridique formé d'abord par l'ensemble de ces États ».

[1514] Henri LEVY-BRUHL, *Sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 63.

[1515] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 201.

La deuxième voie est celle du compromis à savoir de l'État dit « régulateur du système de la dette publique ». Elle correspond à la situation où la normativité juridique s'accommode d'autres formes de normativité. Ici, l'État joue un double rôle de créateur des normes juridiques, mais il accepte en même temps que celles-ci soient concurrencées par d'autres règles économiques ou politiques. Le système de la dette publique reposerait alors sur un dispositif normatif hybride. Le problème théorique posé est de savoir si le droit a ou non la capacité de se situer à côté d'autres normativités. Cette question n'est conceptuellement pas bien tranchée et l'idée d'une concurrence entre différentes formes de normativités du système de la dette publique fait se heurter des conceptions du droit et des philosophies qui proposent des solutions très différentes. Cependant, elle trouve aussi une expression admise par le droit positif, c'est celle de la « régulation » qui correspond aux hypothèses dans lesquelles des individus ou un groupe d'individus décident non pas de se passer du droit, mais d'organiser leurs relations dans un ensemble de règles plus vaste. Cette expression du droit se retrouve particulièrement dans le Marché de la dette publique où l'État est prescripteur, car il impose un cadre juridique, mais à côté il se dote d'institutions spéciales qui incarnent les croyances des acteurs et qui sont portées par leurs idéologies. Depuis la crise financière de 2008, la « régulation » est l'objet de vives critiques et certains affirment même que la crise de la régulation du système financier n'est pas autre chose que la crise de l'État régulateur lui-même[1516] (**section 2**).

La troisième voie est celle de la rupture et recouvre les différentes hypothèses de « banqueroute », c'est-à-dire où l'État rompt avec le système en vigueur. Ce n'est pas une rupture avec le système juridique au sens de la « *Théorie pure du droit* » de Hans Kelsen[1517], car les banqueroutes apparaissent souvent dans des situations qui ne remettent pas toujours en cause l'ordre juridique (la plupart du temps la norme de banqueroute ne se distingue des autres normes qu'à raison de son contenu ou des valeurs qu'elle implique, mais pas sur son statut de norme juridique). Pour autant, la qualification de « rupture » peut être utilisée pour mettre en évidence les conséquences très particulières des crises financières, comme l'exclusion d'un État par lui-même d'un système. Cette exclusion est par construction volontaire car elle est actée par ceux qui exercent la puissance étatique, il s'agit donc d'une situation où

[1516] Voir Bruno THERET, « État, finances publiques et régulation », *op. cit.*
[1517] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*

l'État rompt avec le sens du système juridique qu'il a bâti. Ici, les décideurs rejettent le système dans son entier et choisissent de rompre avec le droit positif qui imposerait par exemple que le contrat ait force de loi entre les parties ou alors que la propriété des personnes privées soit garantie. Il faut d'ailleurs remarquer que les banqueroutes d'État sont un phénomène ancien, au cœur de toutes les théories sur la dette publique et qu'elles se retrouvent encore aujourd'hui au centre des discussions. Malgré cela, elles ne sont que rarement définies et peuvent même prendre des dénominations différentes selon les contextes et les époques (qu'il s'agisse du défaut, d'une répudiation ou d'une autre forme de renoncement) (**section 3**).

Section 1 - L'État souverain face à la dette publique

En théorie juridique, la souveraineté correspond à la situation dans laquelle se trouve un pouvoir qui ne dépend d'aucun autre et qui se situe au-dessus de tous les autres. L'idée de souveraineté est donc radicale, elle défend qu'aucune règle ne puisse contraindre celui qui la détient. Cette radicalité conduit à ce que dans la pratique aucune forme de souveraineté ne se réalise dans sa pureté. Le concept est complexe, indéterminé et ses mises en œuvre varient au gré des circonstances. Ici, à l'image des différents sens de la « république » ou du « crédit », le concept de souveraineté est lui aussi concerné dans toute sa complexité et sa polysémie par les problèmes posés par la dette publique. En la matière, la souveraineté de l'État est d'abord juridique et se caractérise par une série de normes éditées, fondées, sanctionnées et qui doivent être efficaces et donc s'imposer face aux autres règles. Certaines de ces règles irriguent le système de la dette publique tout entier et font office de grands principes, c'est le cas de la règle de l'insaisissabilité des titres de dette publique (**§ 1**), de son unité ou indivisibilité (**§ 2**) et de son inaliénabilité ou inviolabilité (**§ 3**). Dans une autre perspective, la question de la souveraineté se retrouve dans la théorie de l'emprunt comme acte de souveraineté (**§ 4**). Il faut en plus ajouter qu'aujourd'hui ces questions doivent être étudiées au regard des dispositions émanant de l'Union européenne (**§ 5**).

§ 1 - Le principe d'insaisissabilité : l'impossibilité pour les créanciers d'employer les voies d'exécution du droit commun

Le principe d'insaisissabilité signifie que les créanciers ne peuvent pas faire saisir les biens d'un État pour se payer en cas de non-remboursement par celui-ci. Il se présente alors comme un principe dérogatoire du droit commun qui considère que le patrimoine du débiteur est le gage des créanciers[1518] (**A**). Cette impossibilité pour les créanciers des différentes administrations publiques d'employer les voies d'exécution du droit commun est un principe ancien lié à une certaine conception du droit en France. Elle est aujourd'hui triplement contestée, à la fois par le droit international, par le droit communautaire, mais aussi par le développement des clauses de renonciation aux immunités juridictionnelles ou d'exécution (**B**). Malgré cela, la France résiste et défend sa vision, même si la particularité française ne semble plus tenir qu'à un fil (**C**).

A. Un principe constitutif de la logique du système

Le principe d'insaisissabilité est l'un des principes fondamentaux du régime juridique de la dette publique en France. Plus largement, c'est aussi selon Jacqueline Morand-Deviller l'un des grands « *principes communs aux propriétés publiques* » [1519]. En matière de dette publique, la règle a une double signification. Elle signifie non seulement que les biens des personnes publiques sont insaisissables, mais par extension que les titres de dettes publiques le sont aussi. Cette seconde acception a pour origine l'insaisissabilité des rentes défendue par le Grand-Livre de la dette publique (les lois du 8 nivôse an VI et du 2 floréal an VII)[1520] qui, à côté du principe d'immunité fiscale[1521], s'inscrit comme une autre compensation pour les créanciers

[1518] Article 2285 du Code civil - « Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers ; et le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence ».

[1519] Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 8e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éd, coll. « Cours », 2014, 707 p., p. 10.

[1520] Article 1er de la loi du 8 nivôse An VI.

[1521] Article 4 de la loi du 8 nivôse An VI : « Il ne sera plus reçu à l'avenir d'opposition sur le tiers, consolidé de la dette publique inscrite ou à inscrire ».

après la Banqueroute des deux tiers[1522]. Ce second sens fait d'ailleurs que le principe d'insaisissabilité des dettes publiques ne doit pas être compris seulement comme une faveur accordée au débiteur car pour le créancier il signifie l'assurance que ses titres ne pourront pas être saisis[1523]. L'insaisissabilité est un sujet très commenté dans la littérature[1524] et c'est l'une des rares questions portant sur la dette publique qui a été tranchée devant les tribunaux[1525]. Passé le XX^{e} siècle, cette règle est critiquée par les auteurs qui, à l'image de Gaston Jèze, dénoncent qu'« *aucune considération d'intérêt général ne justifie cet échec au principe fondamental que tous les biens du débiteur sont le gage général des créanciers* »[1526].

Dans son sens général, le principe d'insaisissabilité signifie d'abord que « *les biens des personnes publiques sont insaisissable*s »[1527]. Il est en effet considéré depuis la décision du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899 dit « Syndicat du canal de Gignac »[1528] que les biens des administrations publiques sont insaisissables. À l'époque Maurice Hauriou soulève que « *la raison de ce privilège est que la destinée des administrations publiques ne doit pas être à la merci de leurs créanciers ; même quand elles sont au-dessous de leurs affaires, ceux-ci ne doivent pas pouvoir les faire mettre en liquidation, ce qui serait interrompre l'exécution des services publics dont elles ont la charge et dont l'exécution régulière est une nécessité publique. La nécessité d'assurer le service l'emporte sur les considérations tirées du crédit public* »[1529]. Pour le doyen de Toulouse, « *cette impossibilité est absolue (...). Les*

[1522] Sur la Banqueroute des deux tiers, voir infra. Voir aussi Georges DELOISON, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse ; avec un commentaire*, *op. cit.*, p. 95

[1523] Louis FOYOT, *Guide du rentier sur l'État, ses relations avec le trésor*, *op. cit.*, p. 2.

[1524] Jules-Antoine DUMESNIL, *Traité de la législation spéciale du trésor public en matière contentieuse*, Paris, J. Hetzel, 1881, 492 p., p. 115 et s.

[1525] « Messieurs, la question soumise au tribunal peut se formuler dans les termes suivants : Un commerçant tombe en faillite ; il était propriétaire de titres de rente sur l'Etat français ; au cours de la faillite, le syndic se trouve régulièrement détenteur et nanti de ces titres; dans ces conditions, l'héritier du failli est il en droit de réclamer contre le syndic la restitution des titres de rente ? De son côté, le syndic est-il en droit de réclamer l'attribution à la faillite des titres de rente, soit en demandant qu'il y ait réalisation et vente de ces titres, soit en demandant que ces titres soient immatriculés au nom de la masse de la faillite ? », Réquisitoire de M. l'avocat de la République DUVAL, reproduit par Georges DELOISON, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse ; avec un commentaire*, *op. cit.*, p. 803.

[1526] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 307 et suivantes.

[1527] Art. L. 2311-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

[1528] Tribunal des conflits, du 9 décembre 1899, 00515, publié au recueil Lebon.

[1529] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, *op. cit.*, p. 776.

créanciers, même munis de titres exécutoires ou de jugements de condamnations, ne peuvent ni faire saisir le mobilier administratif, ni frapper de saisie-arrêt les créances et les revenus, ni faire saisir les immeubles, ni même faire inscrire sur les immeubles l'hypothèque judiciaire »[1530]. Le sens profond de ce principe est politique, Hauriou l'assume d'ailleurs quand il défend une certaine équité en soulignant qu'il « *faut cependant que les créanciers des administrations publiques soient payés; ils le seront par une procédure administrative différente, selon qu'il s'agira des dettes de l'État ou de celles des administrations subordonnées, mais qui suppose dans les deux cas une transformation de la dette en une dépense publique payable sur les crédits ouverts au budget* »[1531]. Ainsi, « *les personnes administratives jouissent à l'égard des dettes qui naissent à leur charge pour l'exécution de leurs services, et même pour l'administration de leur domaine privé, d'un privilège à double-face 1) elles sont soustraites aux voies d'exécution du droit commun ; 2) le paiement s'opère suivant une procédure administrative* »[1532].

Le principe s'inscrit aujourd'hui comme étant une dérogation à l'article 2084 du Code civil au titre duquel « *quiconque s'est obligé personnellement, est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir* ». Le Code des procédures civiles d'exécution défend lui à son article L. 111-1 que « *l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution* ». Pour l'État, cette règle signifie qu'en droit un créancier ne peut pas exiger la liquidation des biens d'une collectivité publique pour se payer. Ils ne peuvent donc pas considérer que les biens des débiteurs publics sont leur gage[1533].

La règle pose un rapport de force dans les faits et commande l'attitude des prêteurs, elle établit une contrainte doublement psychologique et physique.

[1530] *Ibid.*, p. 775.
[1531] *Ibid.*, p. 776.
[1532] *Ibid.*, p. 775.
[1533] « Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers ; et le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence » Article 2285 du Code civil.

B. Sa remise en cause par le droit international et communautaire

Aujourd'hui, le principe d'insaisissabilité est remis en cause par le droit international et le droit communautaire. Cette contestation n'est pas directe et au contraire la règle semble défendue par la Convention des Nations-Unies du 2 décembre 2004 qui réaffirme le principe de l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens (article 5). La convention envisage à côté que les États peuvent renoncer à leur immunité d'exécution dans des conditions précises[1534]. Dans le même sens, la Convention internationale du 17 janvier 2007 portant sur les immunités réelles des États et de leurs biens pose l'interdiction de recourir aux voies d'exécutions forcées, mais affirme que ces dispositions ne concernent que les biens utilisés à des fins de service public non commerciales. Ainsi, en l'état du droit, les biens affectés à des opérations industrielles et commerciales peuvent être saisis.

À côté, le principe d'insaisissabilité est aussi remis en cause par le développement des clauses de renonciation aux immunités souveraines. La valeur de ces clauses est reconnue sur le terrain jurisprudentiel, elles sont d'ailleurs aujourd'hui courantes et donnent parfois lieu à des évolutions législatives[1535]. Les clauses de renonciations sont des usages de la liberté contractuelle des États, elles se retrouvent dans de très nombreux contrats et peuvent porter sur la renonciation aux immunités juridictionnelles ou d'exécution. Elles sont apparues après la Seconde Guerre mondiale « *dans les contrats de prêts consentis par les banques américaines aux États européens, pour encourager les juges à recevoir les litiges nés de ces contrats, et qu'elles sont devenues des standards après l'adoption des régimes d'immunité restreinte anglais et américain, les parties contractantes se montrant soucieuses d'asseoir l'interprétation jurisprudentielle permettant l'assignation des États* »[1536]. Aujourd'hui, elles sont l'une des expressions de l'emprise du droit américain et

---

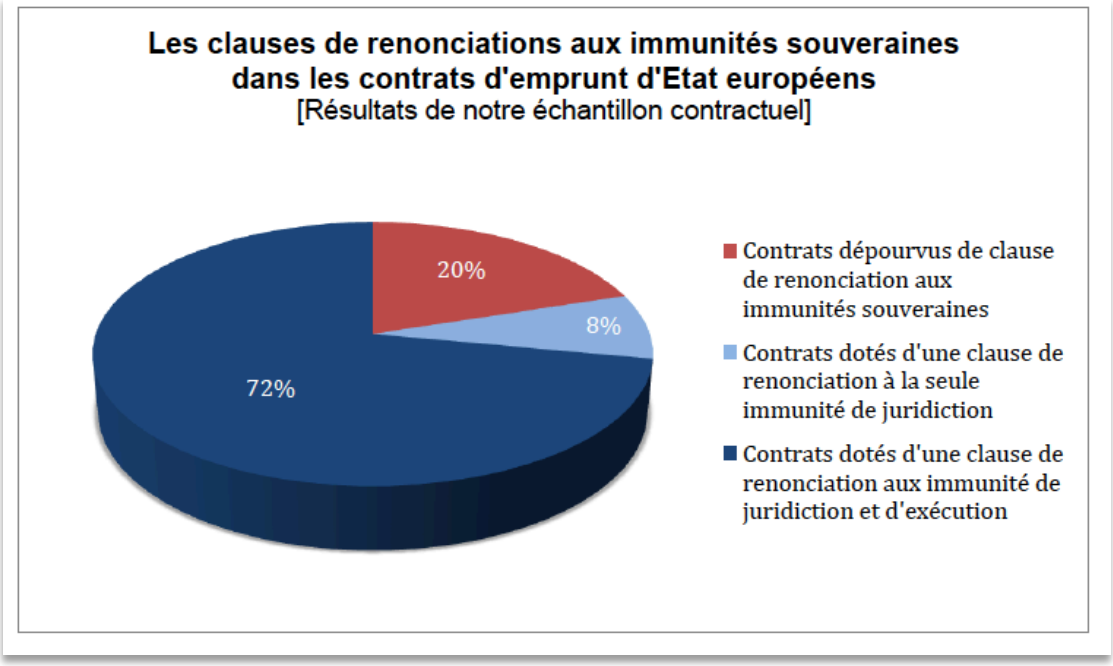
[1534] Quatrième partie, Immunité des États à l'égard des mesures de contrainte en relation avec une procédure devant un tribunal, Articles 18 et s. voir aussi Malik LAAZOUZI, « La neutralisation de la renonciation conventionnelle à l'immunité d'exécution de l'État étranger en France », *Revue des contrats*, n° 4, 1 Octobre 2013, p. 1485 et s.

[1535] « Au Royaume-Uni, la Cour Suprême a reconnu pleine valeur juridique aux clauses de renonciation à l'immunité d'exécution souveraine, celles-ci déterminant effectivement le champ des saisies opérables en remboursement d'une dette d'Etat », voir Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 403.

[1536] *Ibid.*, p. 277.

anglais sur les contrats d'emprunts et se retrouvent tout particulièrement dans les contrats unissant des États considérés comme moins puissants ou fragiles[1537].

Par contre, l'échantillon contractuel observé par Caroline Lequesne-Roth permet de relever qu'à l'échelon global la majorité des contrats d'emprunt d'État comportent une clause de renonciation aux immunités.



Source : Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des États débiteurs européens », op. cit., p. 288

Dans le commentaire de ses recherches, Caroline Lequesne-Roth souligne que « *la doctrine de l'immunité absolue domina la jurisprudence européenne et américaine du XX^e^ siècle – et d'une partie du XXI^e^ siècle - faisant obstacle aux recours des créanciers déchus des États débiteurs. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cette doctrine fut mise en cause des deux côtés de l'Atlantique. Dans les États de culture juridique continentale, le régime des immunités restreintes fut consacré par le juge. Les prétoires anglais et américains manifestèrent quant à eux les plus vives réticences et c'est à l'échelon politique que les discussions s'engagèrent. Les considérations liées à l'activité d'emprunt grandissante des États*

[1537] Sur l'emprise du droit américain, voir infra.

étrangers sur les places financières new-yorkaise et londonienne constituèrent des éléments importants du débat. Celui-ci aboutit à l'adoption du Foreign Sovereign Immunities Act en 1976 aux États-Unis (ci-après, USA-FSIA), suivi du State Immunity Act en 1978 au Royaume-Uni (ci-après UK-SIA). Ces deux législations ont constitué – et constituent encore - le cadre législatif du contentieux moderne des dettes d'État »[1538].

Ces clauses expriment une renonciation des États à leur souveraineté politique, elles dépassent d'ailleurs la seule renonciation aux immunités juridictionnelles ou sur les biens, elles peuvent aussi porter sur la dévaluation de la monnaie, les empêcher d'annuler des contrats ou encore de créer toute mesure juridique à l'avantage des prêteurs. Ce mouvement doit aussi être regardé dans le cadre des actions menées par les « fonds vautours »[1539] qui cherchent à saisir des ambassades, des terrains, des bateaux[1540] ou encore des comptes bancaires dans le cadre de leurs « stratégies exécutoires ». Ces requérants professionnels désignent cela des « *chasses aux avoirs* » (« the hunt for assets »)[1541].

Au niveau européen, l'article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme pose le problème de la mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour qui rattache aux garanties du procès équitable le droit d'obtenir l'exécution des décisions de justice. Il est considéré que l'insaisissabilité constitue une brèche au droit au procès équitable[1542].

[1538] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 304.

[1539] Voir infra.

[1540] Le navire argentin « Le Libertad » était tombé entre les mains du fonds Elliott dans un port du Ghana en 2012. Voir l'article d'Isabelle Couet, 09/06/16, www.lesechos.fr ; disponible en ligne.

[1541] Cette expression est notamment employée par Tim R. Sample in « Rogue Trends in Sovereign Debt: Argentina, Vulture Funds, and Pari Passu Under New York Law », op. cit., pp. 59-62 ; Jonathan Goren in « State-to-State Debts: Sovereign Immunity and the "Vulture" Hunt », op. cit.; Schumacher J. Trebesch C. and Enderlein H. in « Sovereign Defaults in Court » Working Paper, SSRN, May 6, 2014) » voir aussi Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 401.

[1542] « Le droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'art. 6 Conv. EDH, et dont l'exécution d'une décision de justice constitue le prolongement nécessaire, ne s'oppose pas à une limitation à ce droit d'accès, découlant de l'immunité des États étrangers, dès lors que cette limitation est consacrée par le droit international et ne va pas au-delà des règles généralement reconnues en la matière ». Civ. 1re, 28 mars 2013, no 11-13.323 P: D. 2013. Pan. 2294, obs. Bollée. « Le justiciable, qui se voit opposer le caractère absolu de l'immunité d'exécution d'une organisation internationale, dispose, par la mise en œuvre de la responsabilité de l'État, d'une voie de droit propre à rendre effectif son droit d'accès à un tribunal, de sorte que le seul fait de ne pouvoir saisir les fonds de la Banque des États de l'Afrique centrale, en France, ne constitue pas, au préjudice de son créancier, une restriction disproportionnée à

Le principe d'insaisissabilité des biens publics est aussi mis à mal par le droit communautaire. Des entreprises étrangères concurrentes des établissements publics peuvent estimer que le droit positif en vigueur en France est discriminatoire et que certaines entreprises ou établissements publics bénéficient d'un régime protecteur contraire au principe de la concurrence. À ce moment, la Commission peut leur donner raison en considérant que l'impossibilité pour les établissements publics d'être en faillite et de voir leurs biens saisis constitue une garantie ou une « aide d'État » contraire au droit communautaire[1543]. À ce titre, la Commission « *considère que l'impossibilité pour EDF d'être soumise à une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires, et par conséquent de faire faillite, équivaut à une garantie générale portant sur l'ensemble des engagements de l'entreprise. Une telle garantie ne peut faire l'objet d'aucune rémunération selon les règles du Marché. Cette garantie, qui est illimitée dans sa couverture, dans le temps et dans son montant, constitue une aide d'État* »[1544]. Cette décision et d'autres[1545] donnent à la notion « d'aide d'État » une portée considérable.

C. La résistance de la France face aux autres conceptions

Dans ses décisions du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État accordée par la France à La Poste et du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole », la Commission européenne vise la jurisprudence de principe dite « BRGM »[1546] qui voit la Cour de cassation reconnaître que « *les biens des personnes*

---

ce droit, au regard du but légitime poursuivi par l'accord du 20 avr. 1988 garantissant une immunité d'exécution à cette banque centrale pour faciliter l'accomplissement de ses missions ». Civ. 1re, 25 mai 2016, no 15-18.646 P: Gaz. Pal. 6 déc. 2016, p. 26, obs. Ansault.

[1543] Décision 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'Etat accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières.

[1544] Décision 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'Etat accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières. (57).

[1545] Décision de la Commission européenne 2010/605/UE du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 56/07 accordée par la France à La Poste.
Décision de la Commission européenne C(2011) 4483 du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole ».

[1546] Cass 1ère Civ. 21 décembre 1987 Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) c/ Sté Llyod continental n° 86-14167.

publiques sont insaisissables » et qui en fait « *un principe général du droit* ». Si la rédaction de l'arrêt paraît « *péremptoire* » et « *surprenante* » pour certains observateurs[1547], elle s'inscrit dans le sens de la conception française de l'État et du service public. Elle est d'ailleurs depuis reprise à l'article L 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Comme soulignée, cette approche du sujet est aujourd'hui non seulement mise à mal par d'autres droits, mais aussi par un changement de mentalité au sein des juridictions françaises. Le Conseil d'État admet par exemple, sans texte, qu'un Préfet puisse contraindre une Commune à vendre des biens dont elle est propriétaire dès lors que ceux-ci ne sont pas affectés à un service public[1548]. En droit, les communes peuvent donc être contraintes à vendre des biens pour honorer leurs dettes, même si l'étape de la saisie par les créanciers n'est pas franchie.

La remise en cause est aussi liée au développement de la pratique des clauses dites de « *renonciation à l'insaisissabilité* » [1549]. La capacité de contracter des États conduit à ce qu'en droit un État étranger puisse « *renoncer de la manière la plus générale à l'immunité d'exécution dont il bénéficie en France, y compris lorsque les biens visés sont nécessaires au fonctionnement des missions diplomatiques et consulaires* »[1550]. Toutefois, les juges français continuent de défendre la conception française du droit public en entendant l'insaisissabilité de manière restrictive. Dans un arrêt rendu le 26 septembre 2001, la Cour d'appel de Paris rappelle que la clause du contrat de prêt impliquant que la République du Cameroun renonce à son immunité d'exécution doit désigner expressément les biens des missions diplomatiques et n'implique pas un consentement à l'exécution forcée sur cette catégorie de biens[1551]. Dans le même sens, la Cour de cassation établit le principe selon lequel « *si les États peuvent renoncer,*

[1547] Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, 21e édition., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuel », 2015, 540 p., p. 102.

[1548] Conseil d'Etat, Section du Contentieux, 18 novembre 2005, n°271898 Societe Fermiere de Campoloro. Disponible en ligne.

[1549] Ces questions sont abordées de manière très complète dans la thèse de Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*.

[1550] Réactivation des clauses générales de renonciation à l'immunité d'exécution des États. La Semaine Juridique Edition Générale - 29 Juin 2015 - n° 26. Disponible en ligne.

[1551] Par ailleurs, les biens d'une mission diplomatique sont protégés par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques. Les missions diplomatiques doivent bénéficier des immunités accordées aux agents diplomatiques. La Cour d'appel en déduit donc que les comptes bancaires ouverts pour les besoins de l'activité de l'ambassade du Cameroun sont insaisissables, quels que soient le lieu où ils se situent. Voir Cour d'appel de Paris, 1re chambre, 26 septembre 2001, République du Cameroun c/ Winslow Bank and Trust. Dalloz, 2001, n° 37, 25 octobre, Jurisprudence, Informations rapides, p. 3017.

par contrat écrit, à leur immunité d'exécution sur des biens ou des catégories de biens utilisés ou destinés à être utilisés à des fins publiques, il ne peut y être renoncé que de manière expresse et spéciale, en mentionnant les biens ou la catégorie de biens pour lesquels la renonciation est consentie »[1552]. La Cour de cassation rappelle aussi que « *selon le droit international coutumier, tel que reflété par la Convention des Nations Unies, du 2 décembre 2004, sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens, si les États peuvent renoncer, par contrat écrit, à leur immunité d'exécution sur des biens ou des catégories de biens utilisés ou destinés à être utilisés à des fins publiques, il ne peut y être renoncé que de manière expresse et spéciale, en mentionnant les biens ou la catégorie de biens pour lesquels la renonciation est consentie* » [1553]. Dans une autre affaire encore, la Cour d'appel de Versailles rappelle que les renonciations conventionnelles aux immunités souveraines doivent être « *expresses et spéciales* » pour être valables[1554]. La Cour de cassation confirme que « *le droit international coutumier n'exige pas une renonciation autre qu'expresse à l'immunité d'exécution* »[1555].

La position française sur le sujet n'est pas partagée par tous les États. Au contraire, des décisions de justice d'États étrangers sont moins strictes que celles pratiquées en France. Les décisions allemandes et hongkongaises sont des exemples importants d'États qui admettent « *que ces clauses, bien que subordonnées à des conditions de forme et limitées dans leurs effets, sont susceptibles de produire des effets* »[1556].

D'ailleurs, la Cour de cassation française assouplit parfois sa position. Dans une affaire opposant la Société Eurodif à la République islamique d'Iran, la Cour de cassation a affirmé que « *l'immunité d'exécution dont jouit l'État étranger est de principe ; Que, toutefois, elle peut être exceptionnellement écartée »*[1557]. La Cour de cassation a écarté l'immunité d'exécution au motif que *« le bien saisi a été affecté à*

[1552] Arrêt n°395 du 28 mars 2013 (11-10.450) - Cour de cassation - Première chambre civile - ECLI:FR:CCASS:2013:C100395. Disponible en ligne.
[1553] Arrêt n°395 du 28 mars 2013 (11-10.450) - Cour de cassation - Première chambre civile - ECLI:FR:CCASS:2013:C100395. Disponible en ligne.
[1554] Cour d'appel de Versailles, 15 novembre 2012.
[1555] Cour de cassation, 1ère Chambre civile, 13 mai 2015, 13-17.751, Publié au bulletin. Disponible en ligne.
[1556] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 410.
[1557] Cour de Cassation, 1ère Chambre civile, du 14 mars 1984, 82-12.462, Publié au bulletin. Disponible en ligne.

l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé qui donne lieu à la demande en justice »[1558]. De même, la Cour de cassation française souligne qu'un État ne peut opposer son immunité d'exécution à une créance relative au paiement de charges de copropriété d'un immeuble qui, bien que destiné au logement du personnel diplomatique, n'est pas directement affecté aux services de l'ambassade et constitue une opération habituelle de gestion relevant du droit privé[1559]. Caroline Lequesne-Roth souligne ici que le raisonnement jurisprudentiel mis en oeuvre par la juridiction française tend ainsi à restreindre le champ de la protection de l'immunité d'exécution due aux biens de l'État[1560].

Ces situations sont un exemple de ce que Ronald Dworkin observe lorsqu'il relève qu'une « *règle juridique peut être plus importante qu'une autre parce qu'elle joue un rôle plus étendu ou plus profond dans la régulation des comportements* »[1561]. Ici, le principe d'insaisissabilité des biens publics n'est pas écarté en droit international, mais l'apparition des clauses de renonciation fait apparaître une brèche. Elles permettent à ceux qui le peuvent d'exercer une influence afin de faire accepter aux États des clauses qui leur sont défavorables. De plus, à l'exception de la conception française, la jurisprudence a globalement une vision restrictive de l'immunité des biens des États. Si ces exemples ne semblent pas soulever de difficultés conceptuelles de théorie juridique, la manœuvre politique tendant à permettre l'apparition de ces renonciations fait apparaître un rapport de force et une domination de certains droits sur d'autres et place les acteurs du système dans une position de client face au droit. Dans les faits, les prêteurs tendent alors à préférer un droit qu'ils pensent plus favorable[1562]. Ces décisions témoignent alors d'un mouvement de transformation du rapport de force qui existe entre les personnes publiques et privées. Malgré cela, la France continue de réaffirmer sa volonté de lutter contre ces pratiques comme en témoigne sa prise de position contre les « fonds vautours » en prévoyant à l'article 60 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption

[1558] Cour de Cassation, 1ère Chambre civile, du 14 mars 1984, 82-12.462, Publié au bulletin. Disponible en ligne.
[1559] Cour de cassation, 1ère Chambre civile, 25 janvier 2005, République démocratique du Congo, n° 03-18176. Disponible en ligne.
[1560] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 418.
[1561] Ronald Myles DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, p. 85.
[1562] Sur cette question, voir infra.

et à la modernisation de la vie économique un cadre spécifique pour protéger les États[1563]. Dans le commentaire de sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel défend la rédaction de l'article 60 en soulignant qu'elle permet de « *protéger les États en crise financière* » face aux sénateurs requérants qui dénonçaient des mesures « *contraires au droit de propriété et au droit d'obtenir*

[1563] Loi n° 20161691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Article 60
I. Aucune mesure conservatoire et aucune mesure d'exécution forcée visant un bien appartenant à un Etat étranger ne peut être autorisée par le juge, dans le cadre de l'article L. 11111 du code des procédures civiles d'exécution, à l'initiative du détenteur d'un titre de créance mentionné à l'article L. 2131 A du code monétaire et financier ou de tout instrument ou droit mentionné à l'article L. 21141
du même code présentant des caractéristiques analogues à un titre de créance, à l'encontre d'un Etat étranger lorsque les conditions définies aux 1° à 3° du présent I sont remplies :
1° L'Etat étranger figurait sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques lorsqu'il a émis le titre de créance ;
2° Le détenteur du titre de créance a acquis ce titre alors que l'Etat étranger se trouvait en situation de défaut sur ce titre de créance ou avait proposé une modification des termes du titre de créance ;
3° La situation de défaut sur le titre de créance date de moins de quarante huit mois au moment où le détenteur du titre de créance sollicite du juge une ordonnance sur requête l'autorisant à pratiquer une mesure d'exécution forcée ou une mesure conservatoire, ou la première proposition de modification des termes du titre de créance date de moins de quarantehuit mois au moment où le détenteur du titre de créance sollicite du juge une ordonnance sur requête l'autorisant à pratiquer une mesure d'exécution forcée ou une mesure conservatoire, ou une proposition de modification, applicable au titre de créance, a été acceptée par des créanciers représentant au moins 66 % du montant en principal des créances éligibles, indépendamment du seuil requis, le cas échéant, pour l'entrée en vigueur.
II. Le juge peut porter les deux limites de délai de quarantehuit mois mentionnées au 3° du I du présent article à soixantedouze mois en cas de comportement manifestement abusif du détenteur du titre de créance.
III. La situation de défaut est définie conformément aux clauses prévues dans le contrat d'émission ou, en l'absence de telles clauses, par un manquement à l'échéance initiale prévue dans le contrat d'émission.
IV. Les mesures conservatoires et les mesures d'exécution forcée visant un bien appartenant à un Etat étranger peuvent être autorisées par le juge lorsqu'une proposition de modification des termes du contrat d'émission, applicable au titre de créance détenu par le créancier, a été acceptée par des créanciers représentant au moins 66 % du montant en principal des créances éligibles et est entrée en vigueur, et que le détenteur du titre de créance a sollicité la mise en oeuvre d'une ou plusieurs mesures d'exécution forcée ou mesures conservatoires pour des sommes dont le montant total est inférieur ou égal au montant qu'il aurait obtenu s'il avait accepté ladite proposition.
V. Pour l'application du présent article, sont assimilés à l'Etat étranger l'Etat central, les Etats fédérés et leurs établissements publics.
VI. Le présent article s'applique aux titres de créance acquis à compter de son entrée en vigueur.
VII. Le présent article est applicable sur tout le territoire de la République française, sous réserve, pour son application en NouvelleCalédonie et en Polynésie française, de remplacer les références au code des procédures civiles d'exécution par les dispositions applicables localement ayant le même effet.
VIII. Pour l'application du présent article, sont assimilées aux titres de créance les créances nées d'une opération de crédit mentionnée à l'article L. 3111 du code monétaire et financier.
IX. Le détenteur du titre de créance communique, à peine d'irrecevabilité, l'acte par lequel il a acquis la créance à raison de laquelle il demande une mesure conservatoire ou une mesure d'exécution forcée et fait connaître la date et l'intégralité des conditions financières de l'acquisition. Ces informations sont certifiées par un commissaire aux comptes.

l'exécution des décisions juridictionnelles ». Selon le Conseil constitutionnel, cet article représente « *un objectif d'intérêt général* » [1564].

Au sujet de la même loi Emmanuel Gaillard relève lui qu'en *« exigeant une autorisation préalable d'un juge avant de procéder à des saisies, il va les rendre quasiment impossibles* »[1565]. Désormais, le créancier devra prouver a priori que les biens existent et qu'ils ne sont pas couverts par des immunités.

§ 2 - Les principes d'unité ou d'indivisibilité de la dette publique

Le principe d'unité, parfois aussi nommé principe d'indivisibilité, signifie que la dette publique forme un tout qui ne peut être divisé. Le sens de cette idée est lié à la construction de la dette publique en France après la Révolution de 1789 et la recherche constante de son identification. Cette règle est donc ancienne et a pour origine le besoin d'affirmer l'unité de la dette publique face aux multiples formes qu'elle connaît sous l'Ancien Régime. Le sens d'une création d'une dette de la Nation au moment de la Révolution est non seulement d'unir les créances afin de rassurer les créanciers, mais aussi de construire un nouveau débiteur : la Nation. Ce projet politique est d'ailleurs affirmé dans la loi comme le montre l'article 82 de la loi du 14 août 1793 qui envisage que « *toutes les dettes des communes sont devenues nationales* »[1566].

Cette règle semble depuis remise en cause par une « *ventilation complexe* »[1567] et aujourd'hui le concept de dette des administrations publiques. Mais si de prime

---

[1564] Commentaire de la décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, p. 26 et 27.

[1565] Isabelle COUET, *Emmanuel Gaillard: « La Russie veut faire croire que ce sont les autres Etats qui violent le droit »*, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/0211012715009-e-gaillard-la-russie-veut-faire-croire-que-ce-sont-les-autres-etats-qui-violent-le-droit-2005165.php#Xtor=AD-6000, consulté le 14 juin 2016. Emmanuel Gaillard semble le regretter : « Or, tout le progrès du droit international a consisté à passer d'un régime des immunités absolues des Etats régime qui prévalait au début du XXe siècle à un régime où l'on reconnaît que les Etats peuvent être tenus responsables face à une décision de justice. Un équilibre a été trouvé, qui distingue les activités commerciales d'un Etat de ses activités souveraines et diplomatiques. C'est la règle de fond que la convention des Nations Unies de 2004 a codifiée. Et la France a joué un rôle important dans ces avancées ».

[1566] Cité par Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, Tome 1, p. 78

[1567] Joseph-Marie de GERANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, *op. cit.*, Deuxième partie, p. 389

abord le principe ne semble plus se retrouver de manière claire dans le droit positif, il apparaît à la lumière de ses implications. En effet, ce principe a comme ambition de permettre de situer la dette sur un territoire et cela aussi bien du côté des débiteurs à travers l'idée de nation-débitrice que pour les créanciers pour qui le territoire est la limite de leur gage. L'unité est ici une référence générale à toute l'organisation du système de la dette publique et les dissociations entre les différentes dettes des entités infraétatiques ne sont pas un problème. D'ailleurs, le choix de la dissociation intervient historiquement bien avant la construction européenne. Ainsi, si la question de la dette publique comme somme d'éléments épars relativement indéterminés reste d'actualité, la question de la circonscription des dettes publiques à l'intérieur même de l'État est elle ancienne.

L'un des exemples contemporains les plus significatifs de la règle d'unité porte sur son assise spatiale. Une dette publique a pour base un territoire délimité par des frontières juridiques et implique par exemple que les biens de cette fraction garantissent le paiement pour les créanciers. La règle permet donc d'organiser les rapports entre les créanciers et les débiteurs. D'un autre côté, elle peut avoir pour but de sécuriser l'État qui sait que les dettes d'une ville ou d'un département ne mettent pas en péril l'ensemble des biens du territoire national. Cette idée fait sens dans de nombreux systèmes juridiques où les villes peuvent même être mises en faillite et être obligées de vendre leurs biens. Bien sûr, la construction n'a pas la même fonction et ne produit pas les mêmes effets selon qu'il existe ou non un régime juridique venant sanctionner cette spécificité. La règle ne se justifie pas de la même manière dans un modèle juridique comme celui construit en France où le principe d'insaisissabilité des biens publics est affirmé et que l'État est le garant politique de l'ensemble des dettes des différentes collectivités publiques.

En France, la règle de l'unité de la dette publique est particulièrement défendue malgré les artifices comptables et juridiques qui fragmentent la dette de l'État. Bien souvent, les dettes locales sont considérées comme celles de l'État bien que celles-ci soient individualisées au départ. C'est le cas avec la notion de dette souveraine développée par les organisations internationales indépendantes ou des dettes « *propres au territoire* » de la Nation dans la théorie des dettes publiques [1568]. L'enjeu

[1568] Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*, p. 55

est ici la défense d'une certaine conception de l'État. Les principes d'unité ou d'indivisibilité de la dette publique confèrent à l'État une place centrale et cette approche fait de l'État-personne morale à la fois le débiteur et le gestionnaire de sa dette. En France, la concentration du pouvoir de gestion se retrouve dans les textes – le principe de compétence administrative - et permet à l'État d'affirmer son statut sur le plan national, par exemple lors des discussions qu'il peut avoir avec les grands bailleurs de fonds (le lien entre l'évaluation par les agences de notation d'une grande ville comme Paris et celle de l'État lorsqu'il est établi qu'une ville ne peut pas avoir une meilleure note que l'État dans lequel elle se situe[1569]).

Finalement, le principe d'unité ou d'indivisibilité se justifie par des raisons politiques qui dépassent le problème de son identification juridique. Pour autant, l'implication de cette règle reste importante même si la tendance entre la réaffirmation de la règle à travers la notion de dettes souveraines et sa contestation du point de vue de la segmentation comptable des économies nationales n'est pas claire.

§ 3 - Les principes d'inaliénabilité et d'inviolabilité de la dette publique

Les principes d'inaliénabilité et d'inviolabilité de la dette publique évoquent eux aussi deux idées proches. Il s'agit de défendre la règle selon laquelle la dette publique est liée à la souveraineté des États et se trouve donc garantie par son statut, mais aussi qu'elle ne peut être unilatéralement modifiée à la défaveur des créanciers. Il s'agit d'un signe politique à destination des créanciers leur indiquant que la parole donnée sera respectée et que l'État tiendra ses engagements.

Historiquement, le principe du respect de la parole au départ donnée est une réponse aux pratiques de l'Ancien Régime où la monarchie se réserve le droit de modifier unilatéralement les termes du contrat, c'est-à-dire qu'un emprunt à long terme peut être transformé en rente perpétuelle, une tontine en simple rente viagère ou que l'intérêt peut être revu à la baisse[1570]. Ces pratiques prennent fin après la Révolution (ou plus exactement après la Banqueroute des deux tiers). En France, la loi du 24 août 1793 liquide « *les dettes de la république en payant les unes, en*

[1569] Sur l'évaluation des villes par les agence des notations, voir infra.
[1570] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 38

déclarant les autres éteintes ou réduites, mirent à la charge de l'État les dettes des communes préalablement épurées et triées »[1571]. Le principe d'inviolabilité de la dette publique est expressément consacré durant tout le XIX[e] siècle[1572] comme en témoigne le signal envoyé aux créanciers par Louis XVIII lors de sa déclaration donnée à Saint-Ouen le 2 mai 1814 et les différentes mentions de la dette publique dans les constitutions françaises par la suite[1573].

Charte de 1814, 1ère Restauration, 4 juin 1814	Article 70. - **La dette publique est garantie**. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est **inviolable**.
Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, Cent-jours, 23 avril 1815	Article 15. - Aucun ne peut être arrêté ni détenu pour dettes, à partir de la convocation, ni quarante jours après la session. Article 35. - Aucun impôt direct ou indirect en argent ou en nature ne peut être perçu, aucun emprunt ne peut avoir lieu, **aucune inscription de créances au grand-livre de la dette publique ne peut être faite**, aucun domaine ne peut être aliéné ni échangé, aucune levée d'hommes pour l'armée ne peut être ordonnée, aucune portion du territoire ne peut être changée **qu'en vertu d'une loi.**
Charte de 1830, monarchie de Juillet, 14 août 1830	Article 61. - **La dette publique est garantie**. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est **inviolable**.
Constitution de 1848, IIe République, 4 novembre 1848	Article 14. - **La dette publique est garantie**. - Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est **inviolable**.
Constitution de 1852, Second Empire, 14 janvier 1852	Article 9. - Les biens de la couronne et le trésor public ne sont jamais grevés des dettes de l'empereur ou des pensions par lui accordées.

Dans la littérature, le rang constitutionnel de la règle est expliqué par le besoin de fournir une réponse politique claire à la « banqueroute des deux tiers ». Cette crise, qui peut être qualifiée de fondatrice, emporte alors comme conséquence de placer la

---

[1571] Émile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, *op. cit.*, Tome 3, p. 18

[1572] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 247

[1573] *Déclaration du Roi Louis XVIII donnée à St-Ouen, le 2 mai 1814, sur la nouvelle constitution française, avec des rapprochements des deux déclarations de Louis XVI, en date du 23 juin 1789 et du 20 juin 1791*, Paris, Rondonneau et Dècle, 1814.

dette publique au-delà de nombreux enjeux. La période qui voit la règle être consacrée dans le texte suprême correspond d'ailleurs à l'âge d'or des créanciers de la dette publique (1814-1914)[1574].

Dans le champ du droit public, il est intéressant de relever que les autres occurrences du mot « inviolabilité » sont d'abord historiquement des références à la personne du Roi (dont il est souligné qu'il est *« un Chef d'État héréditaire, inviolable et irresponsable »*[1575]) ou plus tard, avec la Troisième République, à celle du Chef de l'État et des sénateurs[1576]. Passé 1871, l'inviolabilité connaît deux formes, judiciaire d'abord, mais aussi politique. Pour le Chef de l'État, la règle signifie que la responsabilité de son gouvernement ne peut jamais remonter jusqu'à lui. Elle peut alors être comprise comme signifiant pour la dette publique que cette dernière ne peut pas non plus être considérée comme le serait n'importe quelle autre question politique car l'inviolabilité de la dette publique fait office de principe. Antoine Saint-Girons écrit à ce propos en 1885 qu'il s'agit d'une « *habile précaution prise contre les dangers* »[1577]. L'histoire lui donne raison, car le sens de la Loi constitutionnelle de 1926 est, d'une certaine manière, de faire évoluer la règle d'inviolabilité de la dette publique en la plaçant sous la protection de la loi fondamentale et donc en la tenant à bonne distance des débats parlementaires.

Dans son étude sur « *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire* », Gaston Jèze traite de ce principe du point de vue de son application au niveau international. Pour l'auteur, « *les créanciers qui prêtent leur argent à un État font confiance personnellement à l'État emprunteur; ils courent le risque d'un changement de souveraineté politique internationale »* et que *« toute créance comporte un aléa »*[1578]. Le principe répondrait au standard selon lequel « *nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui* ». La règle selon laquelle les promesses régulièrement faites doivent être tenues semble donc non seulement soutenue par les auteurs, mais

---

[1574] Voir infra.
[1575] Antoine SAINT-GIRONS, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 330
[1576] *Ibid.*, p. 205 et s.
[1577] *Ibid.*, p. 443
[1578] Gaston JÈZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, *op. cit.*, p. 12. Pour l'auteur l'aléa correspond « dans la disparition totale ou partielle de l'Etat ».

aussi incontestée[1579]. Un changement de souveraineté internationale ne peut pas procurer un enrichissement sans cause à l'État annexant ou aux habitants du territoire. Ce principe semble alors s'inscrire, comme d'autres, comme des rappels ou des mises en garde pour les principaux acteurs et une invitation pour les responsables à considérer avec soin leur politique en matière de dette publique[1580].

Aujourd'hui, le principe d'inaliénabilité et d'inviolabilité de la dette publique est repris par les organisations internationales[1581], notamment dans la théorie des « dettes odieuses » (ou « dettes de régime »). En matière de succession d'État, le droit commun est que le nouvel État reconnaisse les dettes de l'État précédent, c'est-à-dire que le principe est celui de la transmission des dettes. Toutefois, les modalités de mises en œuvre du principe peuvent varier et parfois le nouvel État ou le nouveau régime peut négocier avec les créanciers.

§ 4 - La théorie de l'emprunt, acte de souveraineté

Du point de vue théorique, la question de savoir si un État peut souscrire à un contrat et si celui-ci ne correspond pas au renoncement d'une partie de sa souveraineté est ancienne[1582] et depuis l'apparition d'un droit dit *public* les auteurs cherchent à savoir si l'État peut être « *obligé* »[1583] comme le serait une personne privée. À ce titre, Roland Drago est de ceux qui s'interrogent pour déterminer si un État peut faire « *naître une obligation à son encontre à partir d'un contrat conclu par un particulier* »[1584]. Il relève que selon la tradition d'un droit public exorbitant du droit commun et « *en tant que souverain (et sauf à l'égard d'autres États souverains) (...) tout contrat ne pourrait que le conduire à abandonner une partie de sa souveraineté* »[1585]. Jacques Chevallier observe quant à lui que « *le droit public est bâti*

[1579] *Ibid.*, p. 16
[1580] *Ibid.*, p. 12
[1581] Voir par exemple Mohammed BEDJAOUI, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, *op. cit.*
[1582] « Un contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose » » - Article 1101 du Code civil, créé par la loi du 7 février 1804 et promulguée le 17 février 1804
[1583] Par exemple Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *op. cit.*
[1584] Roland DRAGO, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *op. cit.*
[1585] *Ibid.*

à partir d'un principe fondamental d'unilatéralité et de non-réciprocité du rapport d'obligation »[1586]. Pour l'État, chercher à contracter avec une personne privée serait donc un non-sens car le droit public a vocation à saisir un autre type de relations que celles du droit privé. Toujours selon le même auteur, « *la nature profonde du droit public réside dans son caractère inégalitaire provenant de la nature spéciale des rapports qu'il régit* »[1587]. L'État n'a donc ni intérêt ni motif à chercher à contracter comme le font des personnes privées entre elles.

La problématique est au cœur de la théorie de l'emprunt comme représentation d'un acte de souveraineté. Elle a pour origine l'idée selon laquelle lorsque l'État emprunte, il manifeste sa souveraineté et organise ses propres limites. L'État peut donc faire ou défaire les lois, des contrats ou tout autre engagement si un but le commande. Cette théorie est bâtie autour d'une mise en pratique très poussée de la souveraineté et elle est généralement décriée par les auteurs influencés par les idées libérales de limitation du rôle et du pouvoir de l'État. À côté, la critique juridique tient elle essentiellement en ce que cette théorie écarterait toute autre instance que le gouvernement en matière de gestion de la dette publique. Les juges, comme tout autre organe, seraient ici contraints par l'action d'un pouvoir politique sans borne. Il est convenu que « *l'obligation juridique n'est que l'expression de la puissance normative du droit* »[1588], l'obligation n'est donc que le lien juridique « *existant entre deux personnes, un lien en vertu duquel l'une d'elles, le créancier, peut exiger de l'autre, le débiteur, une prestation ou une abstention* »[1589]. En l'espèce, cette exigence est garantie par l'État qui devient alors juge et partie. C'est d'ailleurs le sens de l'observation de François Ost selon laquelle entrer en juridicité et s'engager dans un contrat, c'est chercher à se soumettre au droit et être le sujet de règles établies par une autorité : l'État[1590].

Durant une longue période, la nature des emprunts publics est donc un sujet ardemment débattu par les auteurs qui cherchent à déterminer si l'emprunt est « un acte de souveraineté », un « acte législatif » ou autre. La théorie de « l'emprunt acte de souveraineté » est jugée trop politique et déloyale alors que la théorie de

---

[1586] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *op. cit.*
[1587] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 5
[1588] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *op. cit.*
[1589] *Ibid.*
[1590] François OST, *A quoi sert le droit ? : Usages, fonctions, finalités*, Emile Bruylant, 2016, 570 p.

« l'emprunt acte législatif » est qualifiée d'« *absurde* »[1591]. S'il est donc reconnu que l'emprunt et ses conséquences, c'est-à-dire l'accord de volonté et l'égalité entre les parties face au contrat ne peuvent pas être pensés de la même manière pour un État que pour une personne privée, il est aussi admis que les termes de « dette » et « d'obligation » sont liés par l'idée de contrainte et de devoir (bien que les devoirs ne soient pas toujours des obligations[1592]). Dans ce cas, la dette de l'État exprime un engagement de sa part envers un prêteur et pose le problème de la « *maîtrise virtuelle* » du créancier[1593]. Malgré ce problème, et après d'importantes discussions, un accord au sein de la doctrine est trouvé autour de la nature contractuelle de l'emprunt. Sur longue période l'évolution du régime juridique des titres d'emprunts se caractérise alors « *par une évolution très profonde marquée par le rapprochement des types de titres émis par l'État par rapport aux titres de droit privé* »[1594]. Après la reconnaissance d'une nature contractuelle, puis le choix d'ignorer ce que sont les prérogatives de puissance publique, les emprunts sont aujourd'hui établis sur le modèle de ceux souscrits pour des personnes privées et à des fins privées. À ce titre, l'article 26 de la loi relative aux lois de finances prévoit que « *les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission* ».

§ 5 - Le concept de souveraineté de l'État face au droit de l'Union européenne

Le rapport entre le concept de souveraineté, ses acceptions et la construction de l'Union européenne sont au cœur de nombreuses études de droit public. Les auteurs les plus critiques affirment même que la construction européenne est faite pour éviter la démocratie et qu'elle est pensée contre l'idée de souveraineté nationale[1595].

En matière de dettes publiques, le concours financier européen est une construction récente et largement *ad hoc* car l'Europe n'est historiquement pas

---

[1591] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 248

[1592] Pour une analyse étymologique, voir par exemple Rodolfo SACCO, « À la recherche de l'origine de l'obligation », *Archives de philosophie du droit*, n° 44, 2000, pp. 33-41.

[1593] François TERRÉ, « Présentation », *Archives de philosophie du droit*, n° 44, 2000, pp. 9-17.

[1594] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*

[1595] Voir par exemple les travaux de Mike WILKINSON.

constituée pour cela. L'Union européenne est créée pour réaliser un marché commun unique entre les membres et une union monétaire par la suite. Bien que celle-ci soit aujourd'hui très marquée, les Traités n'ont jamais accru les compétences de la communauté quant à l'ingérence dans la politique économique des États.

La base à l'intervention de l'Union se trouve au départ à l'article 108 du Traité de Rome qui prévoit un concours mutuel des États en cas de difficultés ou de menaces graves concernant la balance des paiements d'un État membre[1596]. Cet article prévoit que cette aide se fait sous forme d'octroi de crédits qui sont limités et octroyés aux États membres sous réserve de leur accord. Le régime de l'article 108 ayant bien fonctionné, il a été institutionnalisé.

La première étape est une Décision du Conseil, du 22 mars 1971 mettant en place un mécanisme de concours financier à moyen terme[1597]. Cette décision prévoit que les États membres de l'époque peuvent, à concurrence d'un certain plafond, prêter à un autre État membre lorsque celui-ci se trouve dans une situation difficile. L'octroi du concours mutuel est subordonné à des engagements de politique économique qui

---

[1596] Titre II : La politique économique - Chapitre 2 La balance des paiements - Article 108 - 1. En cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre provenant soit d'un déséquilibre global de la balance, soit de la nature des devises dont il dispose, et susceptibles notamment de compromettre le fonctionnement du marché commun ou la réalisation progressive de la politique commerciale commune, la Commission procède sans délai à un examen de la situation de cet État, ainsi que de l'action qu'il a entreprise ou qu'il peut entreprendre conformément aux dispositions de l'article 104, en faisant appel à tous les moyens dont il dispose. La Commission indique les mesures dont elle recommande l'adoption par l'État intéressé.
Si l'action entreprise par un État membre et les mesures suggérées par la Commission ne paraissent pas suffisantes pour aplanir les difficultés ou menaces de difficultés rencontrées, la Commission recommande au Conseil, après consultation du Comité monétaire, le concours mutuel et les méthodes appropriées.
La Commission tient le Conseil régulièrement informé de l'état de la situation et de son évolution.
2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, accorde le concours mutuel ; il arrête les directives ou décisions fixant ses conditions et modalités. Le concours mutuel peut prendre notamment la forme :
a) d'une action concertée auprès d'autres organisations internationales, auxquelles les États membres peuvent avoir recours ;
b) de mesures nécessaires pour éviter des détournements de trafic lorsque le pays en difficulté maintient ou rétablit des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers ;
c) d'octroi de crédits limités de la part d'autres États membres, sous réserve de leur accord.
En outre, pendant la période de transition, le concours mutuel peut également prendre la forme d'abaissements spéciaux de droits de douane ou d'élargissements de contingents destinés à favoriser l'accroissement des importations en provenance du pays en difficulté, sous réserve de l'accord des États qui prendraient ces mesures.
3. Si le concours mutuel recommandé par la Commission n'a pas été accordé par le Conseil ou si le concours mutuel accordé et les mesures prises sont insuffisants, la Commission autorise l'État en difficulté à prendre les mesures de sauvegarde dont elle définit les conditions et modalités.
Cette autorisation peut être révoquée et ces conditions et modalités modifiées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

[1597] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ:L:1971:073:TOC ; 71/143/CEE: Décision du Conseil, du 22 mars 1971, portant mise en place d' un mécanisme de concours financier à moyen terme. Disponible en ligne.

doivent être souscrits par l'État membre bénéficiaire. Avec ce dispositif, la communauté commence à étendre son emprise sur les États en s'arrogeant le pouvoir de subordonner le concours financier à des engagements économiques, mais en plus les États doivent prioritairement solliciter la communauté. La souveraineté politique de l'État membre de l'Union (la communauté à l'époque) est alors considérablement limitée. Le degré supplémentaire de captivité et d'abandon de souveraineté politique est que l'État est surveillé quant aux modalités de remboursement de sa dette, d'ailleurs si un État prête à un autre État membre dans ce cadre les créances de cet État sont mobilisées et peuvent même être transférées à un autre État membre dont la situation économique est plus prospère. La communauté peut d'ailleurs elle-même se livrer à des opérations de refinancement de la dette d'un État membre et se réserver un pouvoir d'intervention au cas où l'État membre serait débiteur.

La deuxième étape est un règlement du 17 février 1975 qui instaure le mécanisme des emprunts communautaires pour aider certains pays de la Communauté à surmonter des déséquilibres ingérables de la balance courante causés par le premier choc pétrolier[1598]. Le règlement autorise la communauté elle-même à emprunter sur les marchés financiers pour aider un pays en difficultés. Ici, la communauté se trouve investie sur autorisation du Conseil de la Communauté pour emprunter sur le Marché financier sans aucune base dans les Traités. Le produit des emprunts sert à financier des prêts pour les membres de la communauté. Ces prêts sont assortis d'un certain nombre de garanties qui peuvent être lourdes (notamment des garanties financières qui peuvent atteindre près de 40% du montant de l'emprunt).

La troisième étape est un règlement du Conseil du 24 juin 1988 qui n'innove pas quant au mécanisme, mais quant aux obligations qui sont imposées aux États en cas de soutien financier[1599]. Dans ce règlement, il est imposé aux États l'obligation d'assortir leur demande d'aide d'un programme de redressement et d'accompagnement de l'aide. Par ce règlement la communauté accroît de manière considérable et indéterminée son pouvoir d'intervention en matière financière.

[1598] Règlement (CEE) nº 397/75 du Conseil, du 17 février 1975 (instauration d'un nouvel instrument, appelé mécanisme des emprunts communautaires, pour aider certains pays de la Communauté à surmonter des déséquilibres ingérables de la balance courante causés par le premier choc pétrolier).

[1599] Règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part.

Un règlement du 18 février 2002 offre ensuite à la Communauté un pouvoir encore accru pour imposer des mesures de politique économique aux États propres à rétablir ou à assurer leur situation financière. C'est une nouvelle étape dans la mesure où l'article 5 de ce règlement donne à la Commission un pouvoir de contrôle sur la politique économique de l'État bénéficiaire.

La dernière étape de cette évolution est la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2010 concernant la Grèce[1600]. Cette décision crée une grande polémique, car elle symbolise l'ingérence de la Communauté. Son titre est révélateur, il s'agit « *de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire* ». Cette décision est vue comme le maximum de la contrainte qui peut être assignée à un État membre. L'article 1[er] du texte prévoit que la Grèce « *met fin à la situation actuelle de déficit excessif le plus rapidement possible, et en 2014 au plus tard* ». Les obligations imposées sont une tutelle politique et financière, sur l'ensemble de l'administration (par exemple la réduction des primes de Pâques ou de Noël[1601], l'adoption d'une loi réformant le système des retraites, des dispositions concernant la TVA, etc.). L'exemple de la Grèce est emblématique car sur le fond aucune véritable disposition ne permet ces extensions.

L'Union cherche à préserver et à renforcer la convergence des économies ainsi que la stabilité de la monnaie unique. Depuis le 13 décembre 2011, le Pacte de stabilité et de croissance renforcé dit « six pack » exige que soit accordée « *une importance plus grande au niveau et à l'évolution de la dette* »[1602]. Dans le même sens, il impose aux États – comme le Pacte budgétaire européen – un rythme précis de réduction de leur dette lorsqu'elle dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB[1603]. Aujourd'hui, « *les États membres qui ne satisfont pas à [la règle concernant la]*

[1600] Décision 2010/320/UE du Conseil du 8 juin 2010 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif. Disponible en ligne

[1601] f) la réduction des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux fonctionnaires dans le but d'économiser 1 500 millions d'EUR par année entière (1 100 millions d'EUR en 2010);
g) la suppression des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux retraités, tout en protégeant les titulaires de pensions modestes, dans le but d'économiser 1 900 millions d'EUR par année entière (1 500 millions d'EUR en 2010);

[1602] Règlement (UE) n° 1777/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement n° 1467/97 visant à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

[1603] Règlement (CE) n° 1467/97, article 2, modifié par le règlement (UE) n° 1777/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 et Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, article 4.

réduction de la dette [peuvent être] placée sous procédure de déficit excessif, même si leur déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB »[1604].

La discipline budgétaire visant les États membres de l'Union européenne recouvre un ensemble de règles relatives notamment au déficit public et à la dette de nature à limiter l'endettement des administrations publiques. Les mécanismes devant assurer le respect de ces exigences, sous le contrôle des autorités européennes, sont encore renforcés avec la réforme des volets préventifs et répressifs du Pacte de stabilité et de croissance et l'entrée en vigueur du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire[1605]. Cette réforme prévoit le déclenchement de certains mécanismes pour faire face aux éventuelles situations d'insolvabilité des États. Cette surveillance rigoureuse de l'application des exigences européennes par les États membres n'empêche pas une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la procédure de déficit excessif comme peuvent l'illustrer les délais successivement accordés à la France ces dernières années. Toutefois, les règles budgétaires européennes n'en constituent pas moins un corps de principes véritablement contraignants dont le respect est strictement surveillé.

Section 2 – Éléments d'organisation du Marché de la dette de l'État

Dans la logique libérale, le Marché est le lieu où se rencontrent l'offre et la demande de dette publique. Celui-ci ne doit pas être « gêné » par l'État et même être autonome face à lui, faute de quoi il ne peut pas remplir ses différentes missions. En même temps, ses acteurs ne peuvent pas ignorer que l'État est l'un des principaux émetteurs de valeurs mobilières, une pièce centrale du système (**§ 1**) et que le Trésor public joue un rôle important dans son animation (**§ 2**).

[1604] Sofia FERNANDES, « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », *Notre Europe*, *Policy paper*, n° 118, 13 octobre 2014, p. 5.
[1605] Francesco MARTUCCI, « Aspects de droit de l'Union », in Dominique BERLIN, *Le Traité sur la stabilité la coopération et la gouvernance*, Ed. Panthéon Assas, 2013, p. 17.

§ 1 - La notion de Marché de la dette publique

La notion de Marché de la dette publique correspond historiquement à une variété de situations qui ne forment une unité qu'en apparence. Ce Marché présente un certain nombre de spécificités qui le distinguent des autres, la principale étant que l'État est un émetteur particulier, non seulement très important en volume, mais qui joue aussi un double rôle d'organisateur de la gestion de l'offre et de la demande ainsi que de créateur de certaines de ses règles. Aujourd'hui, le rôle de l'État change, il est moins là pour prescrire que pour régir, c'est-à-dire qu'il exerce une mission de régulation (**A**). La régulation peut d'ailleurs le dépasser dans certaines hypothèses et être envisagée par l'Union européenne (**B**). La crédibilité des différents émetteurs, dont l'État, est elle appréciée par des agences de notation qui sont des organismes privés ayant pour fonction l'évaluation avec comme conséquence d'offrir un accès au crédit à des conditions plus ou moins intéressantes (**C**).

A. L'évolution du marché de la dette publique en France

Selon certains auteurs, le développement des emprunts publics serait directement la cause de l'émergence des marchés financiers modernes. Cette approche est contestée dans sa radicalité (**1**), mais il est certain que le besoin de diffuser le plus largement possible les titres de dette publique est bien à l'origine de la réorganisation des systèmes financiers et politiques. La France en est d'ailleurs un exemple clair. Après la Révolution, elle réforme sa manière d'emprunter et pose les bases de nouvelles pratiques (**2**) et durant toute la période classique, le Marché de la dette publique se développe sans contrainte (**3**). Un changement de paradigme a lieu dans les années 1970 avec la banalisation des emprunts d'État (**4**). L'alignement des titres publics et privés a aujourd'hui d'importantes conséquences (**5**) et voit l'État passer de la situation de prescripteur à celle de régulateur (**6**).

1. Les débats théoriques

Les discussions sur les origines des marchés financiers modernes sont au cœur de désaccords théoriques importants. D'ailleurs, les auteurs font parfois référence au « marché » sans décrire précisément ce qu'il représente dans leur démonstration. Le marché devient ainsi un terme général sinon ambigu et l'utilisation du mot semble faire écho à une difficulté nommée par Ronald Dworkin « *la piqûre du dard sémantique* »[1606], c'est-à-dire que sous couvert d'un même mot, les auteurs travaillent parfois sur des sujets différents sans le savoir. Historiquement, ce qui est nommé « marché » a pour origine un espace physique déterminé, c'est-à-dire un lieu de vente de biens et de services et où le commerce est gouverné par une somme de règles et d'usages. Il faut ensuite relever avec Philip T. Hoffman, Gilles Postel-Vinay et Jean-Laurent Rosenthal que « *la question du rôle de l'État dans l'évolution des marchés financiers a un autre aspect qui ramène à l'analyse du changement institutionnel* »[1607]. Certains auteurs, comme Larry Neal, considèrent que la croissance des marchés des capitaux a été directement tirée par l'augmentation des emprunts publics[1608]. D'autres, comme Douglas North (Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel 1993) et Barry Weingast[1609] mettent moins l'accent sur le rôle direct de l'État comme emprunteur que sur son rôle indirect comme garant du droit de propriété des créanciers[1610]. Ces recherches historiques sur les marchés financiers utilisent comme modèle la Grande-Bretagne et les conséquences de la Glorieuse Révolution d'Angleterre. Cette révolution de 1688 marque le début des finances publiques modernes en Grande-Bretagne qui voit le Parlement prendre le contrôle effectif des impôts et des dépenses[1611]. Jusque-là, la dette publique est pensée comme un crédit privé du Roi. La dette publique se trouve transformée et le crédit

---

[1606] Ronald DWORKIN, « La théorie du droit comme interprétation », *op. cit.*

[1607] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 363

[1608] Larry NEAL, « How it all began: the monetary and financial architecture of Europe during the first global capital markets, 1648–1815 », *Financial History Review*, vol. 7, n° 02, 2000, pp. 117‑140.

[1609] Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *The Journal of Economic History*, vol. 49, n° 4, 1 Décembre 1989, pp. 803‑832.

[1610] *Ibid.*

[1611] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, School of Business ; Economics, Discussion Paper: Economics, Freie Universität Berlin, 2013.

public fondé sur la base d'une promesse faite par le Parlement, représentant la Nation, de voter les recettes d'impôts nécessaires pour le service de la dette[1612]. C'est donc en Anglettre qu'apparaît la règle politique selon laquelle un souverain ne peut pas ignorer les accords passés avec ses prêteurs et conserver l'argent. Il faut d'ailleurs relever que dans le sillage de ce nouveau paradigme apparaît la Banque d'Angleterre fondée en 1694 qui agit en tant que banquier du gouvernement et gestionnaire de sa dette. Dans le même sens, il faut souligner que si les créanciers de la dette publique sont au départ des grandes sociétés, le développement des services de courtage conduit rapidement une grande partie de la population à souscrire aux nouvelles émissions[1613]. La thèse de Douglas North et Barry Weingast met d'abord en avant que la réputation est un facteur important dans la limitation de l'incitation d'un souverain à renier ses engagements[1614]. Ces auteurs ajoutent que le développement des marchés libres doit s'accompagner de restrictions crédibles à la capacité de l'État à manipuler les règles économiques au profit de lui-même et de ses mandants[1615]. En d'autres termes, le développement d'un Marché passe par la création de restrictions constitutionnelles « *auto-exécutrices* »[1616], c'est-à-dire la présence d'un Parlement ayant un rôle important dans la vie politique. C'est selon eux ce qui fait que les États absolutistes comme l'Espagne ou la France ne pouvaient pas créer les conditions économiques de la croissance d'un marché à long terme[1617]. En cas de conflit entre les créanciers et le Roi, le Parlement doit être suffisamment influent pour lui faire face et agir en arbitre. Dans le même sens, l'une des conséquences d'un tel système est de s'assurer de la création d'un pouvoir judiciaire politiquement indépendant. À ce moment, il y a donc un lien logique entre l'engagement crédible du gouvernement à honorer ses ententes financières et le cadre d'un engagement plus important en faveur

---

[1612] *Ibid.*
[1613] *Ibid.*
[1614] Selon eux « cette approche a été récemment formalisée dans les modèles élégants de la théorie des jeux modernes. Dans de nombreux jeux simples et répétés étudiés dans la littérature, cette incitation seule est suffisante pour prévenir les risques de catastrophe, cependant il est également bien connu qu'il existe des circonstances dans lesquelles ce mécanisme ne permet pas d'empêcher la renégociation », voir Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*
[1615] *Ibid.*
[1616] *Ibid.*
[1617] Robert ROLLINAT, « North Douglass C., Thomas Robert P. The Rise of the Western Economic History New York, Cambridge University Press, 1973 », *in Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 399-406.

de la protection des droits privés[1618]. Ces conditions permettent la croissance des marchés des capitaux privés et en parallèle celle des marchés publics de capitaux. Alain Supiot le résume en soulignant qu'un « *vrai contrat ne peut se former que si les parties qu'il oblige sont placées sous l'égide d'un garant du respect de la parole donnée (les dieux, le roi, l'État, etc.)* »[1619].

La thèse selon laquelle les emprunts publics seraient le facteur déterminant de la création des marchés financiers est donc contestée dans sa radicalité, mais elle ne l'est pas dans son sens. Dans les deux approches, c'est le besoin d'emprunter de l'État qui le pousse à organiser un système de crédit. L'étude de Douglas North et Barry Weingast met en avant les circonstances politiques favorables en Angleterre et permet de comprendre pourquoi en France le Marché ne se stabilise qu'après la période révolutionnaire.

2. Après la Révolution, une nouvelle manière d'emprunter

Après la Révolution, l'État réforme sa manière d'emprunter et rompt avec les habitudes d'un XVIII[e] siècle marqué par une dette dispersée en « *une multitude de titres différents, souvent peu négociables, liés aux caractéristiques spécifiques des prêteurs* » et qui empêchent « *l'émergence d'une véritable bourse des valeurs* »[1620]. Passé la période révolutionnaire, « *l'État unifie et consolide la dette à long terme sous la forme d'une rente perpétuelle dont le placement est confié à divers intermédiaires au premier rang desquels figurent les banquiers* »[1621]. L'État rompt aussi avec l'habitude des banqueroutes à répétition et décide d'avoir pour première maxime d'honorer ses engagements[1622]. Si en 1797 l'État fait encore défaut, passé la Banqueroute des deux tiers il manifeste une détermination sans faille à payer ses créanciers « *bien qu'il n'y soit tenu par aucune contrainte qui s'impose absolument à*

[1618] Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*

[1619] Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *op. cit.*

[1620] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

[1621] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 39.

[1622] Selon Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, les banqueroutes peuvent avoir deux effets, « d'un côté, un effet néfaste. D'un autre côté, l'État fait preuve d'une telle inventivité pour trouver sans cesse de nouveaux moyens d'attirer les placements des particuliers qu'il constitue un pôle majeur d'innovation financière, ne serait-ce que parce qu'il contribue grandement à diversifier les instruments de prêts », voir *Ibid.*, p. 39.

lui »[1623]. Ce changement de comportement a une grande importance et permet à l'État de devenir non seulement un emprunteur important, mais surtout un partenaire de confiance.

Avec la réorganisation de la Bourse de Paris en 1800, la dette publique devient une dette entièrement fongible et négociable[1624]. La liquidité, c'est-à-dire la possibilité de revendre à tout moment sans subir une baisse de valeur liée à sa propre vente, devient la principale vertu de la dette publique[1625]. La gestion de la dette est pérennisée, il est donc possible d'envisager le développement du marché boursier. À ce moment, la Bourse de Paris est au service d'un projet thermidorien qui donne au marché un rôle politique.

L'évolution du marché de la dette publique se poursuit lors de la Restauration qui voit la noblesse et la grande bourgeoisie parisienne, dont la fortune est dépendante de la dette publique, obtenir l'adoption (sur le modèle britannique) des « *règles intangibles sur lesquelles repose le crédit des États au XIX^e^ siècle : contrôle du Parlement sur les budgets et règle implicite d'équilibre budgétaire en temps de paix ; autonomie de la Banque de France (garante, avec l'équilibre budgétaire, de la stabilité monétaire)* »[1626]. Toujours dans la même dynamique, l'État crée en 1816 la Caisse des Dépôts et Consignations « *qui doit employer en titres de la dette publique les divers fonds déposés obligatoirement entre ses mains* »[1627]. L'État cherche à renforcer son crédit à long terme et il élargit le Marché de la dette publique à d'autres titres, notamment les titres de dettes publiques étrangères dans les années 1820[1628]. Jusqu'en 1835, la Bourse de Paris est dominée par les effets publics français et étrangers[1629]. À partir de 1837, les fonds très importants des caisses d'épargne - lesquels s'accroissent fortement en 1881 avec la création de la caisse nationale d'épargne - souscrivent eux aussi aux emprunts publics[1630].

Selon Pierre-Cyrille Hautcœur, « *les transformations du crédit au XIX^e^ siècle peuvent donc être décrites comme une succession d'innovations institutionnelles qui*

[1623] *Ibid.*, p. 39
[1624] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1625] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1626] *Ibid.*
[1627] *Ibid.*
[1628] *Ibid.*
[1629] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 30
[1630] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

permettent de moderniser les instruments monétaires, d'ouvrir de nouveaux accès au crédit et de concilier la liquidité des placements et le financement stable de l'investissement par la Bourse »[1631]. Les interventions administratives sur les marchés financiers se réduisent et les innovations réduisent les coûts de transaction[1632]. Enfin, « *l'information s'améliore grâce à l'émergence d'une presse financière considérable (quoique souvent corrompue) ou d'agences d'information diffusant des listes d'entreprises fiables (ou de faillis !)* »[1633]. L'État intervient dans le monde du crédit « *soit dans son propre intérêt, soit et le plus souvent au profit – proclamé ou masqué – de certaines catégories sociales. L'État a d'abord un rapport instrumental avec la finance : pour renforcer son crédit et la sécurité de ses ressources, il doit d'abord éviter la dépendance. Sous l'Empire, la création d'un réseau du Trésor puissant, dont les dirigeants locaux (les Trésoriers payeurs généraux) sont responsables sur leurs propres deniers, assure les encaissements et les paiements de l'État et lui garantit un crédit à court terme indépendant du marché* » [1634]. Anselme Batbie observe cette organisation du crédit public avec circonspection[1635]. Ces dispositifs renforcent le pouvoir central et accroissent la stabilité des finances publiques. Ils permettent à la dette publique de passer du statut d'actif spéculatif sous la Restauration à celui de valeur de père de famille à la Belle époque, comme le traduit la baisse progressive du taux d'intérêt qu'elle rapporte (il ne dépasse plus 4 % après 1879) et la facilité avec laquelle l'État est en mesure d'emprunter en quelques mois près de 25 % du PNB au titre des emprunts de libération du territoire après 1870 [1636]. Néanmoins, cet accroissement du crédit de l'État résulte plus profondément des liens mutuels d'intérêt qui se développent entre l'État et la bourgeoisie, dont le monde de la haute finance parisienne est souvent le représentant le plus visible et le plus emblématique.

[1631] *Ibid.*
[1632] *Ibid.*
[1633] *Ibid.*
[1634] *Ibid.*
[1635] « L'emprunt est le contrat le plus usité dans la gestion de la fortune publique. Il est contracté le plus souvent moyennant l'obligation de payer une rente perpétuelle, le capital n'étant pas exigible par le prêteur. Ce dernier, s'il a besoin d'argent, s'en procure par la négociation de son titre à la Bourse. Seulement il est contraint de subir toutes les chances de la variation des cours et, suivant les temps, la nécessité le forcera peut-être d'aliéner au-dessous du pair (c'est-à-dire du taux de l'émission), s'il ne peut pas attendre un cours meilleur pour vendre au pair ou au-dessus. Le prêteur qui n'a pas besoin de son capital n'a pas à s'inquiéter des variations du cours de la bourse; le seul danger qu'il ait à craindre, c'est l'inexécution des engagements par l'État », voir Anselme BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif, contenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence*, *op. cit.*, Tome 7, p. 375
[1636] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

3. Les effets des deux guerres mondiales

Dans les controverses sur l'histoire de la dette publique en France, certains auteurs soulignent que les plus importantes transformations ont eu lieu au moment de la Première Guerre mondiale car la période voit la hiérarchie des puissances financières être bouleversée à l'échelle globale[1637]. À cette époque la supériorité économique et financière de l'Europe s'effondre, les bolcheviks répudient la dette russe et la république de Weimar plonge l'Allemagne dans l'hyperinflation. La France est lourdement endettée (en 1914 les titres cotés à la Bourse de Paris représentent une valeur équivalente à quatre fois le PNB français[1638]), découvre l'inflation et fait face à des attaques spéculatives contre le franc[1639]. Le volume de la dette publique est multiplié par 6 entre 1913 et 1918 et sa forme change avec la création des Bons de la Défense nationale[1640]. Le Marché joue le rôle de régulateur et c'est en Bourse qu'est déterminé le taux d'intérêt sur la dette publique, « *véritable thermomètre du marché* » tout comme c'est là « *que l'information est synthétisée, la liquidité produite, le crédit accordé ou refusé* »[1641]. En bourse, l'État est confronté à la concurrence des autres émetteurs et doit s'aligner les avantages des titres privés[1642]. Pour rendre ses titres attractifs, l'État propose d'ailleurs bien souvent des taux inférieurs à ceux du Marché et dès cette époque, les particularités des emprunts publics au désavantage des prêteurs sont progressivement écartées. Il est d'ailleurs considéré par les acteurs du marché que « *les emprunts d'un État ne valent pas ceux d'un autre État ; les obligations d'une ville, celles d'une autre ville; les actions d'une société, celles d'une autre société. Deux emprunts d'un même État diffèrent par la durée de l'amortissement, par les garanties, par le type de l'intérêt, par la fréquence des tirages* »[1643].

Les finances de guerre sont au cœur de très nombreux travaux des financiers de l'époque, comme en témoigne l'omniprésence du sujet dans la « *Revue de science*

[1637] Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*, p. 131
[1638] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1639] Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *op. cit.*, p. 131
[1640] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *op. cit.*
[1641] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1642] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*
[1643] Alfred NEYMARCK, *Que doit-on faire de son argent ?*, *op. cit.*, p. 505

et de législation financière ». Après la Première Guerre mondiale, le paysage des finances publiques est transformé. Celui-ci voit d'abord le montant des dépenses militaire prendre une importance considérable et, pour faire face, la création de nouvelles ressources (principalement l'impôt sur le revenu). Pour les gouvernants de l'époque, il faut alors transformer la gestion de la dette publique. La première étape est la rupture incarnée par la Loi constitutionnelle du 10 août 1926, complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875[1644], créant la Caisse autonome d'amortissement et depuis cette époque il est décidé que la politique d'emprunt ne doit plus être menée par le Parlement[1645]. À côté, Nicolas Delalande observe que « *depuis la guerre, l'État n'a cessé de vanter les mérites de l'emprunt, présenté comme une technique de publicisation temporaire de l'argent privé permettant d'unir l'intérêt de la France et celui des particuliers* » [1646]. Le système fiscal vit une révolution en 1914 avec la création de l'impôt sur le revenu. L'impôt est alors « *perçu comme une atteinte à la propriété privée, convertissant de manière définitive et sans contrepartie l'argent des particuliers en argent public. Là où la souscription aux emprunts résulte de l'engagement volontaire des citoyens en faveur du bien commun, l'impôt serait un tribut obligatoire qui nierait la liberté de choix des individus* »[1647]. Le même auteur souligne que c'est pour faire face à cette difficulté que le Cartel des gauches adopte en 1926 le principe d'une « contribution volontaire » (ressuscitant une utopie esquissée à l'époque de la Révolution française) ; « *cette contribution volontaire est même à l'origine une idée proposée par la « société civile » dont les pouvoirs publics se sont ensuite emparés* » [1648].

Après la Seconde Guerre mondiale, le Marché de la dette publique change avec la nationalisation de la Banque de France[1649] et des quatre autres grandes banques de dépôt que sont le Crédit lyonnais, la Société Générale, la Banque

---

[1644] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*

[1645] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 248

[1646] Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, n° 80, 21 Septembre 2010, pp. 27-48.

[1647] *Ibid.*

[1648] Pour une histoire précise, voir *Ibid.*

[1649] Sur le rôle de la Banque de France, voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 53

Nationale pour le commerce et l'industrie et le Comptoir national d'escompte de Paris[1650]. À ce moment, le crédit est « *globalement contrôlé aux deux tiers par le secteur public et parapublic* »[1651]. En même temps est créé ce qui est nommé un « circuit du Trésor » qui alimente les caisses de l'État pendant les Trente Glorieuses. Le circuit du Trésor est un réseau d'institutions financières et bancaires placées sous la tutelle du Trésor. Il est composé de la Caisse des Dépôts et Consignations, des caisses d'épargne, du Crédit Agricole et des grands organismes spécialisés (le Crédit national et le Crédit foncier de France) ainsi que de l'ensemble des institutions dont la trésorerie est obligatoirement gérée par l'État (budgets annexes, établissements publics et semi-publics, collectivités locales, particuliers et entreprises – par exemple les comptes chèques postaux ainsi que les fonds particuliers déposés au Trésor)[1652].

Le dépôt des trésoreries par les correspondants est complété par la souscription forcée de bons du Trésor par le système bancaire ou « plancher des Bons du Trésor ». Il s'agit de l'obligation pour les banques de conserver dans leur portefeuille un montant minimum d'effets publics[1653]. Ce système est instauré le 1er octobre 1948 et il contraint les établissements bancaires à détenir un nombre considérable de titres de dette publique. Entre 1948 et 1967, les banques françaises ont donc l'obligation de détenir dans leurs portefeuilles une proportion conséquente de bons du Trésor. La gestion administrée de la dette à court terme « *permettait au Trésor de bénéficier de ressources peu onéreuses, dont il fixait lui-même le prix, sans se confronter au libre jeu de l'offre et de la demande. Au surplus, ces outils lui offrent un levier de contrôle sur la masse monétaire, via l'orientation des dépôts bancaires* »[1654].

[1650] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 74

[1651] *Ibid.*, p. 74

[1652] Benjamin LEMOINE, « Les finances publiques à l'épreuve de la dette », in Jean-Marie MONNIER (dir.), *Finances publiques*, La Documentation française, 2015, pages 30 et 31.

[1653] Paul-Jacques LEHMANN, *Le système des réserves obligatoires et le contrôle de la masse monétaire*, Publication Univ Rouen Havre, 1979, 528 p., p. 281

[1654] Benjamin LEMOINE, « Les finances publiques à l'épreuve de la dette », in Jean-Marie MONNIER (dir.), *Finances publiques*, La Documentation française, 2015, pages 30 et 31.

4. Les années 1970, vers une banalisation des titres de dette publique sur les marchés

Dans les années 1970, l'État modifie sa manière d'emprunter et *met en finance sa dette des États.* Il se détache du secteur bancaire et intègre le marché international. L'État devient alors « *un émetteur de dette parmi d'autres* »[1655.]

En 1982, la commission Dautresme fournit à l'État les moyens de « *moderniser la gestion de la dette publique* »[1656] en s'intéressant aux produits financiers et à la protection de l'épargne. À sa suite, la commission Tricot de 1985 a pour mission de réfléchir « *au coût de l'intermédiation financière* »[1657]. Dans leurs sillages, l'État se dote de nouveaux instruments financiers et crée les obligations assimilables du Trésor (OAT) en 1985[1658]. Les articles 8 et 9 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier autorisent l'ouverture en France d'un marché à terme d'instruments financiers, dénommé MATIF[1659] qui a pour ambition de « *permettre aux agents économiques de se protéger contre les risques financiers issus de l'instabilité des marchés, et plus précisément des variations de taux d'intérêt* »[1660]. L'idée est que la concentration des marchés réglementés permette aux partenaires de rassembler un certain nombre de moyens relatifs à la négociation sur les marchés, à la compensation et aux systèmes de règlement-livraison[1661]. Ainsi, les différents marchés nationaux subsistent, mais ils s'inscrivent davantage dans un contexte européen standardisé qui permet une meilleure intégration dans le concert international[1662]. Tous ces « *efforts déployés* » par l'État visent « *le développement d'une place financière privée puissante et*

[1655] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 22

[1656] Commission pour le developpement et la protection de l'epargne, 8 mars 1982, Disponible en ligne.

[1657] Jacques LETERTRE, « La réduction du coût de l'intermédiation financière », *Revue française d'économie*, vol. 1, n° 1, 1986, pp. 170‑176. Sur le sujet, voir le Rapport relatif aux valeurs mobilières d'Etienne DAILLY de 1985. Disponible en ligne.

[1658] Décret n°85-1119 du 25 septembre 1985 relatif à l'émission de l'emprunt d'Etat Septembre 1985 et autorisant l'émission d'obligations assimilables du Trésor

[1659] Gérard de la MARTINIERE, « Le marché à terme d'instruments financiers », *Revue française d'économie*, vol. 1, n° 2, 1986, pp. 149‑163. Actuellement, le MATIF est géré par Euronext Paris SA.

[1660] Jean-François PONS, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *op. cit.*

[1661] Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 40

[1662] *Ibid.*, p. 40

compétitive »[1663]. Selon Benjamin Lemoine, il ne s'agit « *pas du simple produit du progrès technique et d'une modernisation inévitable, mais plutôt la résultante d'un abandon organisé des solutions administrées, considérées comme « inflationnistes »* »[1664]. Selon Jacques Letertre, c'est en écho à ces débats que le ministre de l'Économie Pierre Bérégovoy signe en janvier 1986 le décret relatif à l'émission de l'emprunt d'État et autorise l'émission d'obligations et de titres assimilables du Trésor[1665]. Au « *cœur de sa réflexion se trouve la question des « moyens de réduire le coût de l'intermédiation financière* »[1666]. Dans le même sens, l'État constitue autour de lui un réseau de banques « *partenaires chargés de « tenir le marché » (le « market making ») à partir de 1987. Ces partenaires participent aux adjudications de façon régulière, ils contribuent à la réflexion financière de l'État et animent le marché de l'occasion »*[1667]. Ils sont les ancêtres des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). L'État mène une politique de « gestion active » de sa dette sur les marchés (une « *gestion de passif* »[1668]). Ces mécanismes du marché saisis par le Trésor sont vus comme *« un moyen d'imposer la discipline monétaire et budgétaire à l'État* »[1669].

À côté, la « *fabrication d'indicateurs comptables, harmonisés à l'échelle européenne à partir du milieu des années 1990, permet la circulation publique d'un nombre énonçant et maintenant la valeur comptable de la dette. Les institutions et dispositifs d'objectivation de la valeur de la dette publique sont compris ici comme l'alignement d'une série de dispositifs financiers, comptables, économiques et politiques qui attribuent aux quantités et volumes de dettes publiques des qualités. Comme l'explique Michel Callon, « la constitution de toute valeur, économique ou non, suppose l'établissement d'un rapport, rapport qui met en relation des choses et calcule cette mise en relation sous la forme d'un ratio* » »[1670].

[1663] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*
[1664] *Ibid.*
[1665] Décret n°86-77 du 15 janvier 1986 relatif à l'émission de l'emprunt d'Etat et autorisant l'émission d'obligations et de titres assimilables du Trésor
[1666] Jacques LETERTRE, « La réduction du coût de l'intermédiation financière », *op. cit.*
[1667] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 173
[1668] Jean-François PONS, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *op. cit.*
[1669] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*
[1670] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 22

Par la suite, la loi du 2 juillet 1996 modernise des activités financières[1671] et s'inscrit dans la volonté du Trésor de chercher « *à obtenir un financement du déficit budgétaire au moindre coût en minimisant les possibilités de manipulation et de collusion sur le marché primaire* »[1672].

5. Les problèmes conceptuels du financement obligataire

Aujourd'hui, le financement obligataire s'impose « *comme le mode quasi exclusif par lequel les États comblent leurs besoins de financement* »[1673] et les différentes dettes publiques sont « *au cœur* » du marché financier mondial [1674].

Selon l'analyse classique, une économie marchande (ou de marché) est une économie dans laquelle « *la production des biens se trouve dans les mains d'une multitude de producteurs-échangistes, indépendants, qui décident souverainement, en fonction de leurs seuls intérêts personnels, de la qualité et de la quantité des biens qu'ils produisent* »[1675]. Dans sa logique pure, l'économie de marché se caractérise donc par une autonomie des décisions privées. Ainsi que le relève André Orléan, du point de vue théorique « *le marché boursier est l'équivalent fonctionnel du planificateur socialiste* »[1676], c'est-à-dire qu'il a pour fonction de déterminer l'économie. Est-il alors possible de qualifier le Marché de la dette publique de marché d'économie marchande ou convient-il plutôt de considérer qu'il s'agit d'une autre forme d'économie ? Le Marché de la dette publique se différencie des autres par le rôle décisif de l'État (qui émet jusqu'à 40% de l'ensemble des émissions obligataires) et joue un double rôle de créateur d'un certain nombre de règles ainsi que d'organisateur de la gestion de l'offre et de la demande. L'État a en effet tout « *pouvoir d'instituer des marchés financiers* »[1677], car il régule le système par l'édiction de normes juridiques qui encadrent les activités financières. Les normes

---

[1671] Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières. JORF n°154 du 4 juillet 1996 page 10063.
[1672] Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*
[1673] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 315 et 316
[1674] Michael WAIBEL, *Opening Pandora's Box: Sovereign Bonds in International Arbitration*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2007.
[1675] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 19
[1676] *Ibid.*, p. 263
[1677] Frédéric LORDON, cité par Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*

juridiques sont, ainsi que le rappelle Bruno Théret, des « *titres juridiques représentatifs de ce pouvoir* »[1678].

L'étude des règles qui gouvernent le marché de la dette publique indique qu'elles sont au croisement des sciences juridiques, politiques et économiques. Cette association de normativités (parfois « concurrence ») existe depuis la construction des premiers marchés fondés sur des règles juridiques (droit de propriété, indépendance de la justice), politiques (contre-pouvoir face à l'État, rapport de force) et économiques (la raison économique et ses règles). Le point de savoir si elles sont consciemment ou inconsciemment respectées par les acteurs du Marché importe d'ailleurs moins que de remarquer que ces règles s'organisent de manière logique et font système[1679]. Avancer, comment le font Douglass C. North et Barry R. Weingast, que les facteurs politiques sous-tendent la croissance économique et le développement des marchés n'est pas autre chose que signaler l'association de normativité au sein du système[1680]. Pour certains auteurs la « déréglementation » des marchés signifie alors autant l'absence d'une réglementation juridique du secteur que l'avènement d'un régime juridique général large et imprécis laissant toute latitude à d'autres formes de normativité. Ce mouvement répondrait à l'idée selon laquelle les marchés doivent être gouvernés par une somme de règles non juridiques, car celles-ci sont liées à l'État et à ses prérogatives. Mais malgré cette difficulté, ces règles peuvent être saisies, comprises et font système car ce qui est nommé aujourd'hui « déréglementation » ne correspond pas du tout à une absence ou un effacement des règles existantes, mais à un recul de la normativité juridique par rapport à d'autres formes de normativité. La « déréglementation juridique » est même conduite avec un esprit de système pour laisser place à de nouvelles normes d'une nature différente. Cette problématique doit en plus être comprise dans le cadre de la construction d'un marché mondial unique rejetant les droits nationaux et leurs valeurs respectives. À l'heure actuelle les transformations du Marché de la dette publique semblent marquées par la progression « *vers un marché du crédit intégré et efficace, c'est-à-dire vers un marché dans lequel les conditions locales du crédit (les taux d'intérêt) ne sont plus déterminées par l'offre et la demande locale de capitaux, mais par l'ensemble des offres et demandes*

[1678] Bruno THERET, « État, finances publiques et régulation », *op. cit.*

[1679] Certains auteurs affirment que le marché est un « système de règles inconscientes qui gouvernent spontanément les relations entre les hommes », voir Alain SUPIOT, *Homo juridicus*, *op. cit.*

[1680] Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*

nationales, voire mondiales, les marchés locaux étant équilibrés par des flux entrants ou sortants »[1681]. Aujourd'hui, les systèmes juridiques ne peuvent se permettre d'être originaux qu'au prix de voir certains acteurs renoncer à y accéder. Alors si au sens strict « *il n'existe pas en effet une économie de marché, mais une diversité de dispositifs juridiques instituant différents types de marchés: différents selon la nature des produits et services échangés, mais aussi selon les histoires et les cultures juridiques* »[1682], un fort mouvement de convergence est observable. Celui-ci est critiqué, car il symboliserait la « *domination des marchés financiers sur l'économie et les gouvernements - ou, symétriquement, la preuve d'un État inefficace et dépensier et le symbole de la dérive d'un système économique, politique et démocratique endolori et insouciant* »[1683]. Pourtant, c'est plutôt la question de la prédominance de la normativité économique qui est en question. Elle est portée par la « *survalorisation de la raison économique* »[1684] et ne doit pas être sous-estimée.

L'État laisse d'autres normes régler des questions qui ont pu par le passé être du domaine de la loi. Paradoxalement, ce renoncement ne correspond pas au choix d'un moindre financement sur les marchés, bien au contraire. La conséquence est alors que les acteurs du Marché lui imposent un contrôle strict de sa masse monétaire ou encore une certaine discipline budgétaire.

6. La régulation par l'Autorité des marchés financiers (AMF)

En réponse aux transformations du système financier depuis les années 1970, les États ont mis en place des institutions de régulation chargées d'organiser le système de la dette publique. Cette régulation correspond à la « *volonté d'ouvrir le processus normatif à l'intervention formalisée des opérateurs et la société civile* » [1685]. Elle incarnerait « *la forme moderne de l'intervention publique »* assurant *« une proximité plus grande par rapport à la vie économique, par l'appel à des procédures*

[1681] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*
[1682] Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *op. cit.*
[1683] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 15
[1684] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 537
[1685] Laurent COHEN-TANUGI, « La régulation, monisme ou pluralisme ? », *op. cit.*

de type contractuel et juridictionnel et par une logique interactive, juridique, mais de manière souple, évolutive, pluraliste et professionnelle »[1686].

En France, l'Autorité des marchés financiers (AMF)[1687] est l'institution chargée de réguler les acteurs et produits de la place financière. Elle réglemente, autorise, surveille et lorsque c'est nécessaire contrôle, enquête et sanctionne. Elle veille également à la bonne information des investisseurs et les accompagne en cas de besoin grâce à son dispositif de médiation[1688].

L'Autorité des marchés financiers est chargée « d'édicter des règles ». Pour le faire, elle observe les pratiques des acteurs et cristallise leur point de convergence. À l'inverse de la logique établissant l'intérêt des acteurs par le haut (la politique) elle est chargée de découvrir un intérêt commun en observant les bonnes pratiques et en soutenant le développement du marché. C'est un processus permettant de découvrir un intérêt au sens de la logique libérale, c'est-à-dire par le bas.

L'AMF joue un rôle important en matière de diffusion des titres de dette publique, car le marché obligataire français est soutenu par la demande d'obligations de dette publique. En ce sens, elle réalise des études qui permettent par exemple de savoir qu'en 1995 les ménages ont dans leur portefeuille 35% de la dette obligataire des administrations publiques[1689]. Dans le même sens, l'AMF s'interroge pour savoir si le fait que les non-résidents détiennent une partie importante de la dette publique de la France est une fragilité ou au contraire un avantage. En réponse à l'argument avançant que la détention par les non-résidents est plus volatile que la détention par les résidents, l'AMF souligne que pour elle il est clair qu'une forte détention de la dette publique d'un pays par des non-résidents évince les investisseurs résidents du marché de la dette publique du pays et les poussent vers des actifs plus risqués tout comme elle conduit aussi à la baisse des taux d'intérêt à long terme d'équilibre[1690]. L'AMF se positionne aussi par rapport aux troubles de la finance et se penche sur la question de « *la commercialisation des produits complexes* »[1691]. Elle dénonce les

---

[1686] *Ibid.*

[1687] Loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière, JORF n°177 du 2 août 2003 page 13220 texte n° 3.

[1688] Toutes ces informations sont disponibles en ligne sur le site internet de l'AFM. http://www.amf-france.org/

[1689] Pour un exemple, voir la Revue mensuelle de l'autorité des marchés financiers - N°12 - Mars 2005

[1690] AMF – La Revue du Conseil scientifique – n° 1 – Septembre 2014, « France : manque-t-il vraiment de financement à long terme de l'économie ? »

[1691] Position AMF n° 2010 - 05 La commercialisation des instruments financiers complexes.

instruments financiers proposés à la commercialisation susceptibles de conduire l'investisseur ou le souscripteur à sous-estimer les risques, voire à ne pas comprendre le produit ou le contrat[1692].

B. La régulation dans la zone euro : un mélange de Droits

Dans la zone euro, le Marché de la dette publique n'est pas géré unilatéralement par chacun des États membres, ils doivent travailler de concert avec une difficulté supplémentaire qui est que leurs marges de manœuvre individuelles sont contraintes par la perte du levier monétaire[1693]. Aujourd'hui, la gouvernance économique et monétaire est complexe. Elle est à la fois assurée par les Traités, mais aussi du droit dérivé et des dispositifs ressortant du droit international. Cette complexité est d'ailleurs en grande partie une conséquence de la crise financière de 2008 qui a vu émerger au sein de la zone de nouveaux acteurs dont certains se caractérisent par leur inexistence dans les Traités. La régulation émanant de l'Union européenne est donc doublement une gestion formelle et informelle et pose alors d'importantes questions.
Cette régulation peut être qualifiée d'informelle quand elle est portée par des dispositifs, de règles prudentielles, de techniques de surveillance et d'instruments de coordination qui forment « *une gouvernance économique de l'Union et de sa zone euro* » sans pour autant être envisagée par les Traités[1694]. Ainsi que le souligne Stéphane de La Rosa, cette spécificité s'explique car *« plusieurs formes de responsabilité coexistent : responsabilité morale (responsability) au sens où il est attendu de l'État qu'il ne dévie pas substantiellement d'un modèle économique,*

[1692] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 171

[1693] Cette création d'une zone monétaire unique conduit d'ailleurs à la mise à place de nouvelles institutions périphériques et parmi elles, Euronext. Euronext est issu de la fusion des Bourses d'Amsterdam, de Bruxelles ainsi que de Paris et a pour objectif de prendre parti de l'harmonisation des marchés financiers de l'Union européenne induite par l'introduction de la monnaie unique et la constitution de nouvelles institutions propre à l'ensemble des États membres.

[1694] Stéphane DE LA ROSA, « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2016, pp. 513-536. Sur ce point, l'auteur souligne bien que « l'Union n'agit pas sans compétence : l'article 121 TFUE est le fondement de la surveillance multilatérale, l'article 126 TFUE et le Protocole n° 12 forment la base juridique de la procédure pour déficit excessif et l'article 136 TFUE, introduit par le traité de Lisbonne, a été utilisé pour la mise en place de la coordination renforcée et de la surveillance budgétaire des États de la zone euro. Néanmoins, l'écart est souvent grand entre la formulation des bases juridiques et la réalité des prérogatives confiées à l'Union », voir *Ibid*.

responsabilité juridique (liability), dans la mesure où le non-respect de certaines normes peut déboucher sur des sanctions, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ou dans celle pour déséquilibre macroéconomique, obligation de rendre compte (accountability), du fait que la gouvernance économique place un certain nombre de sujets, au premier rang desquels les États, dans une posture permanente de justification »[1695]. Parmi ces organes, l'Eurogroupe[1696] est celui au sein duquel « *les ministres des États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent en ce qui concerne l'euro* »[1697]. Cet organe a pour mission de coordonner les politiques économiques entre les États membres de la zone euro avec comme prisme la réduction de la dette publique et du déficit. Il faut aussi relever le régime particulier des relations intergouvernementales ou entre les États et les institutions de l'Union (le Tribunal de l'Union confirme la validité de l'accord d'échange librement conclu par la BCE avec la République hellénique passé le 15 février 2012 dans l'arrêt Accorinti du 7 octobre 2015[1698]) ou encore les relations des

---

[1695] *Ibid.*

[1696] « Appelée d'abord "Euro 11", la réunion des ministres de l'économie et des finances des États membres de la zone euro a pris le nom d'"Eurogroupe" en 1997. C'est un organe consultatif et informel qui débat régulièrement de tous les sujets relatifs au bon fonctionnement de la zone euro et de l'UEM. La Commission européenne et, le cas échéant, la BCE sont invitées à y participer (article premier du protocole (no 14) sur l'Eurogroupe). Lors de la réunion informelle du Conseil Ecofin à Scheveningen le 10 septembre 2004, le Premier ministre et ministre des finances du Luxembourg, Jean-Claude Juncker, a été élu à la présidence de l'Eurogroupe. Il est donc devenu le premier président élu et permanent de l'Eurogroupe pour un mandat qui a débuté le 1er janvier 2005. Le rôle de l'Eurogroupe a été renforcé par le traité de Lisbonne, avec comme objectif d'accroître l'harmonisation au sein de la zone euro. Le terme "Eurogroupe" est également mentionné pour la première fois dans le traité (article 137 du traité FUE). Parmi les innovations formelles figure l'élection d'un président de l'Eurogroupe pour un mandat de deux ans et demi, à la majorité des États membres représentés dans l'Eurogroupe (article 2 du protocole no 14 sur l'Eurogroupe) ».
Voir http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html

[1697] Protocole (n°14) sur l'eurogroupe.
Article premier « Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux de façon informelle. Ces réunions ont lieu, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission participe aux réunions. La Banque centrale européenne est invitée à prendre part à ces réunions, qui sont préparées par les représentants des ministres chargés des finances des États membres dont la monnaie est l'euro et de la Commission ». Voir aussi http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/

[1698] « Il convient donc de conclure que les requérants, en tant qu'investisseurs privés ayant acheté des titres de créance grecs dans leur seul intérêt patrimonial privé, quel que soit le motif précis de leurs décisions d'investissement, se trouvaient dans une situation différente de celle des banques centrales de l'Eurosystème dont la décision d'investissement était exclusivement guidée par des objectifs d'intérêt public, tels que visés à l'article 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, lu conjointement avec l'article 282, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 18, paragraphe 1, premier tiret, des statuts. Ainsi, à défaut de comparabilité des situations en cause, la passation et la mise en œuvre de l'accord d'échange du 15 février 2012 ne sauraient constituer une violation du principe d'égalité de traitement » (92) ; « Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté dans son ensemble, sans qu'il soit besoin d'apprécier la recevabilité des éléments de preuve soumis pour la première fois

États avec leurs créanciers répondant aux impératifs de liberté (les États ont toute latitude de rediscuter les termes des contrats avec leurs créanciers dans le respect des principes d'une économie de marché (rééchelonnement, moratoire ou restructuration))[1699], mais qui connaissent comme limite de ne pas contrevenir aux interdictions des articles 123 à 125 TFUE et à la jurisprudence de la Cour de justice. La situation est donc problématique : le réaménagement contractuel des dettes est possible, mais l'Union en encadre les négociations quand bien même l'accord se situerait en dehors de ses compétences. C'est toute la difficulté de l'affaire Thomas Pringle C/ Ireland de 2012 qui voit la Cour de Justice estimer que le Conseil européen est une institution de l'Union et que, à ce titre et en application de l'article 267, elle est compétente pour statuer à titre préjudiciel non seulement sur l'interprétation des traités, mais également sur la validité des actes pris par les institutions de l'Union et un accord conclu entre les États membres de la zone euro. L'établissement du Mécanisme européen de stabilité (MES) relève de sa compétence (le MES ne constituerait donc « *qu'un « volet complémentaire » au nouveau cadre réglementaire pour le renforcement de la gouvernance économique* »)[1700]. Pourtant, dans l'Affaire Pringle, certains gouvernements ont contesté la compétence de la Cour en accréditant l'idée que l'Union européenne n'étant pas partie au traité instituant le MES et qu'elle n'était par conséquent pas habilitée à interpréter des dispositions de ce traité par voie préjudicielle[1701].

Le Mécanisme européen de stabilité joue un rôle particulier[1702]. Il est une composante de la stratégie globale de l'Union européenne visant à préserver la stabilité financière dans la zone euro. Il succède au Fonds européen de stabilité financière (FESF)[1703] ainsi qu'à la première version du Mécanisme européen de

---

dans la réplique, d'ordonner à la BCE la production de l'accord d'échange du 15 février 2012 ou de demander l'établissement d'une expertise aux fins de la détermination du montant des préjudices subis » (123), Affaire T-79/13, Alessandro Accorinti contre Banque centrale européenne (BCE). Disponible en ligne.

[1699] La restructuration est contraire au droit de l'Union en ce qui concerne la part de dette publique détenue par l'Union (y inclus la BCE) ou d'autres Etats membres. Arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 27 novembre 2012 Thomas Pringle contre Governement of Ireland e.a.

[1700] Gérard NAFILYAN, « Commentaire de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 novembre 2012 », *Revue de l'Union européenne*, 2013, p. 627 et s.

[1701] *Ibid.*

[1702] http://www.esm.europa.eu/

[1703] Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) est un fonds commun de créances approuvé par les 27 États membres de l'Union européenne le 9 mai 2010, visant à préserver la stabilité financière en Europe en fournissant une assistance financière aux États de la zone euro en difficulté économique.

stabilité financière (MESF)[1704]. Dès l'origine, ces organes ont été très critiqués car ils se situaient à la frontière du droit de l'Union européenne (c'est-à-dire institués par les Traités) et du droit international public (c'est-à-dire créé par les États hors des Traités). La crise de 2008 a conduit les États à adopter une série de mesures d'urgence (des prêts bilatéraux) avant de préférer la solution institutionnelle. Le système du FESF est régi par le droit international public et pensé sur le modèle d'un « *FMI européen* »[1705] et celui du MESF par un règlement de l'Union européenne[1706]. Les principales critiques contre ces instruments sont qu'ils n'ont « *aucune légitimité juridique* »[1707] et qu'ils ne font l'objet d'aucun contrôle par les autres institutions et ses représentants (à commencer par le Parlement européen). D'ailleurs, la conséquence la plus importante du point de vue juridique est que leur situation hors de l'Union européenne conduisait à l'absence de contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[1708]. Face à ces organes informels, les particuliers peuvent demander en théorie des réparations, mais leurs chances d'aboutir sont très faibles.

Le Mécanisme européen de stabilité est entré en vigueur le 27 septembre 2012 afin de pallier ces manques, mais reste lui aussi critiqué. Le MES fourni une aide financière à la zone euro et aux États membres touchés ou menacés par des difficultés de financement[1709]. Il doit répondre aux demandes d'aide financière des États membres de la zone euro et pour atteindre son objectif, il amasse des fonds en émettant des emprunts à 3 et 6 mois, ainsi que la dette à moyen et à long terme émis avec des échéances longues. Les émissions du MES sont soutenues par un capital de 80

[1704] Ces deux entités bénéficiaient chacune d'un capital garanti – le FESF par les Etats membres et le FMI, le MESF par la Commission européenne. Voir http://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-mecanisme-europeen-de-stabilite-mes.html

[1705] http://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-mecanisme-europeen-de-stabilite-mes.html

[1706] Règlement (UE) no 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.
Voir aussi http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3Aec0009

[1707] http://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-mecanisme-europeen-de-stabilite-mes.html

[1708] Dans les affaires C-8/15 P Ledra Advertising/Commission et BCE, C-9/15 P Eleftheriou e.a./Commission et BCE et C-10/15 P Theophilou/Commission et BCE ainsi que dans les affaires jointes C- 105/15 P Mallis et Malli/Commission et BCE, C-106/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Commission et BCE, C-107/15 P Chatzithoma/Commission et BCE, C-108/15 P Chatziioannou/Commission et BCE et C-109/15 P Nikolaou/Commission et BCE la Cour confirme le rejet des recours en annulation et rejette sur le fond les recours en indemnité concernant la restructuration du secteur bancaire chypriote. Disponible en ligne.

[1709] Les deux institutions ont fonctionné simultanément d'octobre 2012 (lorsque l'ESM a été inauguré) jusqu'en juin 2013. Depuis le 1er juillet 2013, le FESF ne peut plus participer aux nouveaux programmes d'aide financière, mais il continue ses opérations de gestion et de remboursement.

milliards d'euros répartis selon une clé de contribution[1710]. Le MES coopère très étroitement avec le Fonds monétaire international (FMI) et un État membre de la zone euro qui demande une aide financière du MES doit faire une demande similaire au FMI. L'aide octroyée est alors subordonnée au principe de conditionnalité, c'est-à-dire qu'elle implique de la part de l'État un « assainissement » de sa situation financière et donc bien souvent des réformes de grandes ampleurs. Celles-ci font d'ailleurs l'objet d'un suivi commun de la part de la Commission, de la Banque Centrale Européenne et du Fonds Monétaire International. Il faut enfin noter que la dimension « internationale » ou « intergouvernementale » du MES connaît aussi des limites car si le MES n'est pas soumis au droit de l'Union, ses membres le sont notamment via les mécanismes et dispositifs mis en place en vue de garantir des politiques budgétaires saines et de limiter les risques pour la stabilité des prix[1711] (articles 121, 123, 124, 125 et 126 du TFUE) et comprennent le Pacte de stabilité et de croissance (basé sur les articles 121 et 126), la procédure concernant les déficits excessifs (article 126), l'interdiction du financement monétaire (article 123), l'interdiction de l'accès privilégié aux institutions financières (article 124) et la clause de non-renflouement (article 125)[1712].

La régulation du système de la zone euro telle qu'elle était envisagée par les Traités n'a pas permis de faire face à la crise financière de 2008. Les critiques contre les nouveaux organes informels créés dans l'urgence ont conduit à une série de reconnaissance dans les textes. Toutefois, à l'heure actuelle, la « *diversité normative et instrumentale* »[1713] ainsi que la faible protection des particuliers questionnent ces institutions qui sont soumises soit au droit de l'Union européenne, soit au droit international, c'est-à-dire que les acteurs du Marché font face à un « *éclatement des bases juridiques* » [1714]. Cette situation est en plus couplée à une « *lecture maximaliste des compétences* »[1715], ce qui conduit à un contrôle poussé des différentes politiques pratiquées par les États. Selon les mots de Stéphane de La Rosa, celui-ci

---

[1710] voir http://www.esm.europa.eu/index.htm

[1711] Avis du Comité économique et social européen sur «Les implications de la crise de la dette publique pour la gouvernance de l'UE» (avis d'initiative) 2011/C 51/03. Disponible en ligne.

[1712] Arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 27 novembre 2012 Thomas Pringle contre Governement of Ireland e.a. 129 et s.

[1713] Stéphane DE LA ROSA, « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration », *op. cit.*

[1714] *Ibid.*

[1715] *Ibid.*

atteint même « *un rare degré de raffinement et de sophistication* »[1716] et, en l'état, « *l'hybridation des dispositifs et des formes d'intégration* » conduit les auteurs à évoquer *« une méthode semi-gouvernementale, qui caractériserait « un système différencié d'intégration »* »[1717].

C. La légitimité des agences de notation en question

Le rôle des agences de notation dans le système de la dette publique est aujourd'hui si important qu'il peut faire oublier que ces évaluations comptaient peu jusqu'à la fin de la période des trente glorieuses[1718]. À l'heure actuelle, elles exercent par contre une influence considérable et déterminent en grande partie la valeur des titres sur le Marché. Leurs actions sont alors critiquées pour ce motif et leur situation devient un problème politique[1719]. Philipe Auberger l'illustre en soulignant qu'« *on s'est posé la question de savoir s'il était légitime qu'une agence privée note la gestion des finances publiques d'un État, alors qu'il s'agit d'un acte politique, susceptible d'être jugé par des instances démocratiquement élues* »[1720].

Pour comprendre le sens de ces pratiques, il faut revenir aux origines de l'idée de notation des États et des Entreprises et ce que cet usage signifie au regard de l'Histoire (**1**). Après la crise économique de 2008, les agences de notation ont été fortement critiquées et l'Union européenne a cherché à mieux encadrer le système de l'évaluation (**2**). Les États ne sont d'ailleurs pas les seuls concernés par la notation, les collectivités territoriales qui se présentent sur les Marchés le sont tout autant (**3**).

[1716] *Ibid.*
[1717] *Ibid.*
[1718] Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*
[1719] « La scène se déroule dans un luxueux hôtel parisien, un soir du mois de novembre 2010. À l'invitation de l'agence de notation financière Moody's un parterre de spécialistes des questions financières est venu assister à la conférence annuelle organisée par l'agence de notation sur la question de la « dette souveraine », nom donné par les marchés financiers à la dette publique ». Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 18
[1720] Philippe AUBERGER, « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 123, 2013, p. 85.

1. Aux origines du besoin de noter les États et les entreprises

Les agences de notation sont apparues durant la deuxième moitié du XIX[e] quand les États-Unis ont décidé de lancer de vastes programmes de construction de chemin de fer sur tout leur territoire. Ces opérations d'équipement impliquaient des investissements importants et un appel public à l'épargne massif. En France comme aux États-Unis, un nombre considérable de grands capitalistes et de petits épargnants se sont lancés dans ces opérations et certaines ont été des échecs cuisants. Toutefois, le système de protection de l'épargne et de diffusion d'information a conduit à une structure organisationnelle différente en France et aux États-Unis. Si en France, les tribunaux de commerce rendaient un certain nombre d'informations publiques, aux USA il existait une différence structurelle : les personnes privées étaient démunies d'information[1721]. La France reprit en main les compagnies de chemin de fer en les contrôlant et les subventionnant étroitement, mais aux États-Unis l'État ne bougeait pas. Les investisseurs américains cherchèrent alors à obtenir des garanties sur le sérieux, la solvabilité et la composition du capital des compagnies qui créaient des lignes de chemin de fer et appelaient à l'épargne. C'est ainsi que durant la deuxième moitié du XIX[e] Henry Poor eut l'idée de publier périodiquement des fascicules indiquant la composition du capital et la solidité financière des compagnies. Les épargnants américains s'abonnèrent à ce journal qui eut un succès extraordinaire. Après les compagnies de chemin de fer, le journal décida de fournir toutes sortes d'évaluation et notamment des évaluations d'entreprises qui faisait appel à l'épargne. Le succès de la démarche fut tel que M. Moody décida de faire la même chose. Jusque-là, tout fonctionnait par l'initiative privée, mais après la Crise de 1929 les choses s'institutionnalisèrent[1722]. En 1931, l'État fédéral dut intervenir massivement (la période du New Deal) et pour cela il ne créa non pas des organismes d'intervention, mais des organismes d'État destinés à subventionner. Ces organismes d'État recourraient aux informations de Moody, Poor ou Fitch. Ce fut le premier tournant. Après 1931, les clients de ces sociétés n'étaient plus seulement des épargnants qui voulaient placer leurs capitaux, mais aussi des organismes publics qui

[1721] Marc FLANDREAU, Norbert GAILLARD et Frank PACKER, « Ratings performance, regulation and the Great Depression Lessons from Foreign Government Securities », *CEPR Discussion Paper*, No. 7328, Juin 2009.
[1722] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 321

voulaient savoir à qui ils devaient consentir des aides. Les trois sociétés tirèrent une nouvelle légitimité pour leur activité, car en plus d'avoir pour clients les épargnants privés, elles avaient aussi l'Administration fédérale. Le développement de la photocopie engendra pour elles un déclin financier considérable car les annuaires furent recopiés. Les profits de ces sociétés diminuèrent et la logique du système changea. Dès lors, pour se protéger, on passa à un rapport « investisseur-payeur », c'est-à-dire que c'est celui qui cherchait à investir qui devait financer les agences. C'est un retournement capital, ceux qui aspiraient à une notation devenaient les clients. Ce fut le deuxième tournant

Actuellement, les trois principales agences de notation sont américaines et maîtrisent 95% du marché de la notation (Fitch, Moody 's et Standar & Poor's). Depuis la crise de 2008, un certain nombre de questions sont posées et parmi elles, la première est celle de la méthode de notation. À ce jour, il n'y a aucune méthodologie uniformisée de la notation des Entreprises et des États. Chacune des agences a ses techniques propres. Certains aspects de l'évaluation sont connus, mais il n'existe pas de contrôle ni d'accord sur des standards de notations. La raison est logique, la notation implique une part subjective qui ne peut pas par construction faire l'objet d'une standardisation. Le deuxième problème concerne le contrôle des données. En France, l'État fournit à l'agence de notation des données qu'il produit lui-même. Les États sont donc des clients, mais l'agence est une entreprise qui ne peut pas avoir des contrôleurs partout et qui ne produit pas de comptes. La dépendance pour ce qui concerne les données est sans doute le grand problème qui n'est pas résolu. Le troisième problème est celui de la concentration du pouvoir de notation entre trois multinationales américaines. C'est un obstacle à la vérité de la notation, car toutes les petites officines moyennes qui essayent de concurrencer ces agences sont extrêmement complaisantes à l'égard de leurs clients pour gagner des parts de marchés. Elles ne sont donc pas fiables et sont rapidement éliminées. Par ailleurs, les trois agences les plus importantes rachètent les actifs de ces sociétés concurrentes pour maintenir la concentration. Le quatrième problème est celui des annotateurs, car ces trois agences engagent comme expert des personnes qui proviennent d'entreprises ou d'Administrations précédemment notées et qui gardent des liens étroits avec elles.

Les agences de notation sont critiquées, mais il faut distinguer le problème de l'erreur de celui de la responsabilité à l'égard des investisseurs qui sont mal renseignés ou à l'égard des entreprises et des États qui sont mal notés. C'est une question juridique d'actualité que le droit américain règle en considérant qu'en principe la responsabilité de ces agences de notation ne peut pas être recherchée par les personnes qui sont notées parce que dès lors que les notes sont publiées, l'activité des agences de notation se rattache à la liberté d'expression. C'est une manière de dire que les agences sont certes alimentées et payées par les personnes notées, mais elles retrouvent leur indépendance comme celle qui est accordée à un journaliste. Ce ne sont pas des notes confidentielles ou diffusées à telle ou telle personne intéressée, ce sont des notes publiques. Les agences de notation doivent donc avoir la même immunité que le journaliste. Ce principe est le seul qui garantisse, d'une certaine manière, l'indépendance des agences de notations. Dans cette logique, le client ne peut donc pas engager la responsabilité de l'agence qui n'émet qu'une opinion.

La situation du « client noté » semble insoluble. Le problème est d'autant plus important que certains auteurs soulignent à juste titre que les agences de notation disposent de fait d'une « *quasi-délégation de pouvoir réglementaire* »[1723]. La manière dont la question semble se régler est une plus grande transparence concernant les agents de ces entreprises de notation. L'autre alternative généralement présentée est l'idée de ne plus recourir à des entreprises privées pour noter, mais à des organismes internationaux institutionnels comme le FMI ou la BCE voire une agence publique européenne de notation ou encore un système de « rotation régulière des agences de notation » [1724]. La solution intermédiaire peut être de recourir à la régulation c'est-à-dire de créer un organisme indépendant qui contrôle l'activité et la déontologie de ces trois entreprises privées.

[1723] *Ibid.*, p. 321

[1724] L'idée est avançée dans le Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit

2. La réponse de l'Union européenne et des États à la crise des dettes souveraines

Sous la pression des effets de la crise des dettes souveraines, l'Union Européenne s'est dotée d'un règlement pour renforcer le contrôle des agences de notation le 16 septembre 2009 [1725]. En principe, ce règlement n'était pas applicable aux agences de notation américaines, mais il prévoyait que les notations émises depuis les États-Unis et utilisées dans l'Union devaient respecter trois conditions : l'agence étrangère devait être soumise à une surveillance dans le pays étranger ; cette surveillance devait être équivalente à la surveillance instituée par le règlement ; il devait exister des accords de coopérations entre l'UE et l'État dans lequel se trouvait localisée l'agence. Ce règlement de 2009 confia au Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CESR) la mission d'encadrer les agences de notation[1726]. Le CESR est donc le coordonnateur des différents régulateurs étatiques. Ses premières obligations sont l'indépendance et la prévention des conflits d'intérêts. Le CESR veille au respect d'un certain nombre d'obligations et parmi elles qu'elles prennent des dispositions relatives à leur indépendance (art 6). Dans le même sens, une annexe à ce règlement vient préciser que toute agence de notation doive se doter d'un conseil de surveillance chargé d'identifier, de gérer et de divulguer les conflits d'intérêts éventuels. La rémunération des agences ne doit pas être liée à leurs performances commerciales de telle manière à garantir leur indépendance de jugement. Dans le même sens, les agences de notation ne doivent pas fournir, en dehors de la notation, des services ou des conseils à l'entité qu'elle note. Concernant les méthodes, la standardisation des méthodes de notation reste exclue, la seule obligation des agences est de publier ses modèles, ses méthodes et ses principales hypothèses de notation. Concernant l'habilitation et le contrôle, l'idée est que toutes les agences de notations exerçant dans un État de l'Union doivent faire l'objet d'un agrément, l'activité de notation est donc une activité réglementée soumise à autorisation administrative. Ce contrôle est assorti de sanctions, les agences de notation peuvent se voir retirer l'enregistrement et l'agrément comme le prévoit

[1725] Voir le règlement (ce) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit. Disponible en ligne.
[1726] Voir le règlement (ce) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit. Disponible en ligne.

l'article 20 du règlement qui envisage qu'il peut être retiré si l'agence enfreint gravement les dispositions du règlement[1727].

Depuis le 1er janvier 2011, les agences de notation au sein de l'Union européenne sont supervisées par l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA – European Securities and Markets Authority)[1728]. Mais la responsabilité des agences de notation reste floue puisque le règlement est dans l'incapacité de définir un régime de responsabilité adapté. Le règlement prévoit comme mesure centrale l'interdiction des clauses exonératoires de responsabilité entre l'agence de notation et le client. Pour le reste, la supposée victime d'un préjudice doit le démontrer. En France il n'y a pas d'exemple de mise en cause de la responsabilité, seulement une jurisprudence qui concerne, non pas les agences de notation, mais les banques d'affaires.

La France a transposé ce règlement dans une loi du 22 octobre 2010[1729] et a réitéré l'interdiction des clauses exonératoires de responsabilité. En Italie par exemple, des actions engagées ont permis d'obtenir la condamnation de Standard & Poor's devant le Tribunal de Milan en juillet 2011. L'agence a été contrainte de reverser la commission de notation perçue au motif que la note attribuée par l'agence ne reflétait pas la situation financière de l'entreprise[1730]. Dans le même sens, en novembre 2012, la responsabilité de Standard & Poor's a été établie dans le cadre d'un contentieux retentissant impliquant treize collectivités territoriales australiennes[1731]. Ces affaires démontrent que le juge pourra, à l'avenir, occuper une place majeure de régulateur en définissant les limites aux latitudes d'évaluations. Les notations exagérément optimistes peuvent voir leurs responsabilités être engagées et ces manquements peuvent même donner lieu à des condamnations (qui emportent, par ricochet, des conséquences économiques comme la dégradation de leur propre cotation).

Le règlement (UE) n° 462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 a modifié le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de

---

[1727] Voir le règlement (ce) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit. Disponible en ligne.

[1728] https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/esma_fr

[1729] Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, JORF n°0247 du 23 octobre 2010 page 18984

[1730] Tribunale Ordinario de Milano, causa n°64077/05RG, 1° Luglio 2011., voir Caroline LEQUESNE-ROTH, « La notation financière : instrument de l'action publique européenne », *à paraitre*.

[1731] Federal Court Of Australia, 5 November 2012, Bathurst Regional Council v Local Government Financial (non5) [2012] FCA 1200, voir *Ibid.*

crédit[1732] afin de « *juguler le phénomène de délégation législative à l'oeuvre et supprimer la dépendance régulatoire instaurée par la législation* » [1733]. Pour le formuler autrement, le sens du règlement de 2013 est de marquer une distance avec la logique de notation, avantages comme inconvénients, afin de responsabiliser les acteurs des Marchés en les incitant à développer eux-mêmes des pratiques d'évaluation de qualité (une incitation à la création de procédures internes afin d'évaluer les risques liés au crédit et encourager eux-mêmes les investisseurs à exercer une vigilance appropriée)[1734]. La mise à bonne distance des trois agences de notations américaines est évoquée par le Conseil de stabilité financière (CSF) depuis le 20 octobre 2010[1735] (donc soutenue par la Banque centrale européenne (BCE) qui a rappelé dans son avis du 2 avril 2012 qu'elle souscrivait à l'objectif commun de réduction de la dépendance excessive à l'égard des notations de crédit.). Il faut d'ailleurs souligner que le règlement de 2013 affiche l'ambition de supprimer toutes les références aux notations de crédit à des fins réglementaires d'ici à 2020 (sous réserve d'avoir identifié et mis en oeuvre des solutions alternatives à l'évaluation du risque de crédit approprié) [1736].

Mais le droit ne fait pas tout et le premier bilan est « *en demi-teinte* » [1737]. Le règlement de 2013 reconnaît d'ailleurs qu'il ne peut pas aller contre les habitudes faisant des agences de notation de crédit *« des participants importants aux marchés financiers* » [1738]. Caroline Lequesne-Roth souligne ici que *« le modèle régulatoire n'apparaît pas renouvelé dans ses fondements : les grandes agences de notation financière demeurent à ce jour les acteurs incontournables indomptés de la régulation bancaire et financière* » [1739]. En effet, et malgré ce qui semblait être le sens

---

[1732] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R0462

[1733] Caroline LEQUESNE-ROTH, « La notation financière : instrument de l'action publique européenne », *op. cit.*

[1734] Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, (9)

[1735] Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, (3)

[1736] Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, (6)

[1737] Caroline LEQUESNE-ROTH, « La notation financière : instrument de l'action publique européenne », *op. cit.*

[1738] Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, (8)

[1739] Caroline LEQUESNE-ROTH, « La notation financière : instrument de l'action publique européenne », *op. cit.*

de l'histoire, les études et rapports des agences de notation ont encore une grande influence dans la vie politique d'un État comme la France. Elles se retrouvent par exemple dans le Projet de loi de finances pour 2016 « Engagements financiers de l'État » qui voit l'agence Moody's témoigner d'une « *confiance fragile* » dans l'État. En France, l'Autorité des marchés financiers (AMF) est investie d'un pouvoir disciplinaire sur ces agences comme elle l'exerce sur les opérateurs financiers. Ce contrôle disciplinaire est supervisé par l'ESMA qui doit être informé de toutes les procédures engagées contre les agences de notations. C'est d'ailleurs l'ESMA qui est compétent pour émettre les avis déontologiques qui servent de guide aux autorités des États[1740]. Aujourd'hui, les agences de notations sont contrôlées et les sanctions prises contre elles peuvent aller de la suspension temporaire à l'interdiction définitive d'émettre des notations de crédit ayant effet dans l'Union.

Les agences notation financière sont dans la triple position d'analyste, de conseiller en investissement et elles disposent en même temps d'un pouvoir réglementaire pour les investisseurs réglementés tels que les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et d'autres investisseurs institutionnels[1741].

3. La notation des collectivités locales

La notation des collectivités locales françaises prend son essor au début des années 1990 lorsque les premiers financements obligataires font leur apparition pour les collectivités et leurs groupements. Cette situation ne concerne d'ailleurs pas que la France et se retrouve plus largement en Europe. Jusque-là, la prédominance du financement bancaire et la présence de prêteurs de référence comme le Crédit Local de France (devenu ensuite Dexia) ou de prêteurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignations ne justifient pas le recours à la notation. La situation est différente dans certains États étrangers, comme le marché américain, où les émissions municipales constituent la forme principale de financement local depuis le milieu du XX^{e} siècle. La question de la notation doit donc être comprise dans le cadre d'un mode de financement alternatif au financement bancaire et se justifie par la demande

[1740] Les relations institutionnelles de l'AMF en Europe. Disponible en ligne.
[1741] Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, (8)

du marché de disposer d'un avis indépendant sur la solvabilité d'une collectivité émettrice[1742].

La notation a un sens et une portée particulière concernant les collectivités territoriales car celles-ci sont en lien avec l'État. Si les agences de notations décrivent le résultat de leur travail comme « *une analyse indépendante et objective de la solvabilité des collectivités* »[1743] la notation se heurte à la difficulté d'être intégrée à un ensemble de collectivités publiques plus important avec au sommet l'État (doublement envisagé comme le garant des collectivités dans les États comme la France, mais qui limite aussi la note maximale accessible). Le cœur de la notation est un calcul de la probabilité que la collectivité ne rembourse pas selon les conditions prévues. Pour Christophe Parisot, la notation a l'ambition d'évaluer « *la probabilité de remboursement en temps et en heure de leurs engagements financiers (principal et intérêts) dans le cadre d'émissions obligataires. Plus largement, elle fournit aux créanciers des collectivités une opinion sur leur solvabilité, produite par une agence indépendante et internationale. Dans certains cas, la notation financière peut être aussi utilisée par les acteurs territoriaux comme un outil de gestion* »[1744]. Il s'agit d'une approche qui peut soulever certaines questions, car la réalité des pratiques montre que les collectivités se tournent d'abord vers l'État en cas de difficultés financières. Dans le même sens, l'abaissement en deux temps par Fitch de la note de l'État, passée de « AAA » à « AA » entre 2013 et 2014, en tant que « note plafond », entraîne des dégradations similaires des collectivités les mieux notées. En France, les notes des collectivités locales françaises sont pour l'instant plafonnées par celles de l'État et la dégradation du contexte budgétaire de l'État met les notes des collectivités territoriales sous pression. Il faut toutefois relever que dans certaines hypothèses les collectivités peuvent avoir un intérêt à être évaluées. L'exemple de la ville de Clichy-sous-Bois illustre cela, car il s'agit d'une ville considérée comme « pauvre », mais qui accède à de meilleurs prêts en choisissant d'être évaluée[1745].

[1742] V. MONTMAUR, « Le rôle des agences de notation dans l'évaluation des collectivités territoriales », *Dalloz actualité 17 janvier 2012*. Le détournement des collectivités est notamment expliqué par la hausse des taux d'intérêts sur le marché bancaire.

[1743] Christophe PARISOT, « La notation des collectivités locales : une analyse dynamique de leur solvabilité », *Revue française de Finances Publiques*, n° 131, 1 Septembre 2015, p. 219 et s.

[1744] *Ibid.*

[1745] Pour plus de développements, voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 434

Les agences de notation respectent un cadre de procédures précis et des méthodologies de notation transparentes propres au secteur public local. La méthodologie repose sur une approche analytique multicritère et tient compte de facteurs institutionnels, managériaux, financiers, budgétaires et socio-économiques. À titre d'exemple, la méthode d'évaluation de Standard & Poor's repose sur « *huit facteurs, évalués quantitativement et qualitativement. Ce sont des facteurs comme le cadre institutionnel, l'économie, la gouvernance et la gestion financière, la flexibilité budgétaire, les performances budgétaires, la situation de trésorerie et l'accès à la liquidité, l'endettement, les risques hors bilan* »[1746]. Il faut remarquer que les concepts de référence sont imprécis et qu'ils peuvent être critiqués sur ce motif (qu'est-ce que la performance budgétaire ? la flexibilité budgétaire ?[1747]). Cette observation fait d'ailleurs écho aux débats portant sur le manque de définition des concepts financiers et la grande latitude laissée aux acteurs privés pour imposer leurs vues (notamment le rôle prépondérant des acteurs privés sur la qualification du défaut). Le cadre institutionnel est l'un des éléments les plus importants de l'analyse car les agences de notation étudient la stabilité des relations existant entre l'État et les collectivités, le cadre légal, comptable, budgétaire et financier. Selon les agences, ce cadre détermine les marges de manoeuvre juridiques et financières des collectivités et leurs modalités de contrôle, par exemple par les Chambres régionales des comptes[1748].

[1746] V. MONTMAUR, « Le rôle des agences de notation dans l'évaluation des collectivités territoriales », *op. cit.*

[1747] « Les performances budgétaires de la collectivité au regard de deux indicateurs principaux, considérés sur plusieurs années : le taux d'épargne brute et le solde de financement après investissements. Ces indicateurs peuvent être ajustés positivement en cas d'anticipation par l'agence d'une amélioration structurelle des performances budgétaires ou si un niveau important de disponibilités permet à la collectivité de couvrir une partie importante de ses besoins de financement sans recours à l'emprunt » ; « la flexibilité budgétaire dont dispose la collectivité locale sur ses recettes et ses dépenses. L'analyse s'articule autour de deux indicateurs principaux : la part des recettes modifiables dans le total des recettes de fonctionnement et la part des dépenses d'investissement dans le total des dépenses. Elle est ensuite complétée par l'identification des marges de manoeuvre structurelles de la collectivité au regard de la nature de ses dépenses et recettes (capacité à maîtriser les dépenses, part des dépenses relevant des compétences facultatives, autonomie dans la mise en oeuvre des compétences obligatoires, capacité à augmenter la fiscalité et les recettes tarifaires) mais aussi celle des marges plus temporaires qu'elle serait amenée à dégager au regard de décisions ponctuelles (vente d'actifs, décalage dans le temps de certaines dépenses d'investissement, etc.) ». voir *Ibid.*

[1748] *Ibid.*; Christophe PARISOT, « La notation des collectivités locales : une analyse dynamique de leur solvabilité », *op. cit.*

§ 2 - Le Trésor public : une somme d'accords et de volontés

Les souscriptions publiques organisées par le Trésor obéissent par construction à des politiques d'émission qui varient selon les époques et les contextes[1749]. À l'heure actuelle, le Trésor remplit une mission de gestion de la trésorerie qui permet à l'État d'honorer ses engagements financiers[1750](**A**). Pour ce faire, une agence de la dette à compétence nationale a été créée par un arrêté du 8 février 2001, l'Agence France Trésor[1751] , afin de veiller à ce que le compte du Trésor présente un solde créditeur à la fin de chaque journée[1752] (**B**). À côté, la Caisse de la dette publique (CDP) est un établissement public administratif créé en 1986 qui a pour mission d'intervenir sur le marché secondaire pour assurer la liquidité de la dette publique (**C**).

A. Les politiques d'emprunt du Trésor et leurs sens

L'emprunt est, au même titre que l'impôt, un choix de politique publique. Les politiques du Trésor peuvent alors être comprises comme reflétant les convictions des décideurs à un moment donné (**1**). Cette approche permet de souligner les profonds changements à la fois en matière de politiques d'émission (**2**), mais aussi dans les relations qui existent entre le Trésor, ses partenaires et les créanciers (**3**).

[1749] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 14e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuels », 2015, 898 p., p. 527

[1750] Une opération de Trésorerie est définie par Paul AMSELEK comme la « charge résiduelle de ces opérations d'emprunts, c'est-à-dire les intérêts et commissions versés par 1 'État à ses prêteurs ou à des intermédiaires, est inscrite au budget, parmi les opérations à caractère définitif (...) A première vue, il peut paraître justifié de ne pas assimiler aux dépenses et recettes proprement dites de 1'État, qui forment la substance de son budget, les opérations de recours au crédit: on pourrait considérer, en effet, qu'il s'agit là d'opérations visant à pourvoir à des besoins momentanés de trésorerie - des opérations d'ajustement temporaire des caisses de 1'État dans le cadre de 1'exécution de ses budgets - et donc qu'elles ont bien dans cette mesure la nature d'opérations de trésorerie. Cette vue superficielle, héritée du passé, ne résiste guère à l'analyse : en fait, les opérations d'emprunts de 1'État n'ont jamais été cantonnées au simple rôle de procédés de trésorerie et l'impropriété de cette qualification est encore plus criante aujourd'hui (…). On est fondé à parler de procédé de trésorerie lorsque l'État emprunte à court terme dans le cadre de l'exécution d'un budget en équilibre et uniquement pour faire face, en cours d'exercice, à des déséquilibres passagers de caisse dus à d'inévitables décalages entre les paiements de dépenses et les recouvrements de recettes : dans ce cas, l'État va emprunter à court terme et remboursera dès que les rentrées de recettes prévues au budget le permettront », voir Paul AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *op. cit.*

[1751] JORF n°34 du 9 février 2001 page 2211

[1752] Engagements financiers de l'État pour 2015, p. 14. Disponible en ligne.

1. Le Trésor : une institution renfermant les croyances et les modes de conduite des acteurs de la finance

Le Trésor regroupe l'ensemble des moyens financiers dont dispose l'État et englobe donc les services qui ont pour mission de couvrir les charges de l'État. C'est un service sans personnalité morale[1753], ce qui signifie en droit que « *le Trésor et l'État ne fond qu'un* »[1754]. Cette unité fait d'ailleurs écrire à Louis Trotabas que le Trésor « *présente cette originalité majeure de ne pas exister* »[1755]. Est-il alors possible d'avancer qu'il existe une singularité du Trésor au sein de l'État ? Il faut d'abord relever que dans la littérature, le Trésor est considéré comme une « *institution* »[1756] au sens d'une forme sociale inscrite dans la durée et qui renferme « *toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité* »[1757]. C'est-à-dire qu'en gérant la trésorerie, la dette de l'État[1758] et en tant que service financier de l'État, le Trésor émet des emprunts qui obéissent par construction à différentes politiques publiques. Ce qui est perçu par le Trésor comme étant un « *emprunt légitime* »[1759] varie selon les époques. Politiquement, les choix du Trésor mettent en lumière des modèles de gestion, voire de « justice sociale », comme en ont témoigné les privilèges fiscaux attachés aux emprunts publics.

Techniquement, l'étude du système du Trésor en matière de dette publique, et de manière plus générale dans l'organisation du système financier de l'État, correspond à l'examen d'une administration « *particulièrement complexe* »[1760] car si du point de

---

[1753] Philippe NEAU-LEDUC, *Droit bancaire*, 4e éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit privé », 2010, 300 p., p. 36

[1754] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.* L'auteur citant de nombreuses autres formules notamment celle de Pierre Lalumière pour qui le « le Trésor est l'Etat dans l'exercice de ses responsabilités financières ».

[1755] Cité par Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 509

[1756] Le concept est « fuyant ». Il est ici entendu dans son sens le plus large comme « formes et structures politiques ou sociales qui sont établies par la loi ou la coutume et qui relèvent notamment du droit public ». Voir Eric MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 30/31, 1995, pp. 381-412.

[1757] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 91-92

[1758] Décret n°2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi – Article 2.

[1759] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 224

[1760] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 509

vue juridico-institutionnel le Trésor est « *l'agent financier de l'État* »[1761], l'analyse et les méthodes de la sociologie financière permettent de souligner que le Trésor est une organisation « *semi-autonome* ». D'ailleurs, malgré les politiques économiques libérales, l'organisation du système financier français est encore largement tenue par l'Administration du Trésor qui pilote un réseau ayant l'obligation de déposer leurs fonds et qui dispose de mécanismes pour contraindre le système bancaire[1762]. Cette emprise du Trésor sur le système financier est une singularité française qui, dans sa période moderne, a pour origine la réorganisation du système financier après la Seconde Guerre mondiale. De 1944 à la fin des années 1960, « *le Trésor se finançait de façon administrée en dehors des procédures de marché, selon des mécanismes qui faisaient du Trésor le premier collecteur de fonds de l'économie, Banque de France mise à part. À lui seul, il recueillait plus de capitaux que le secteur bancaire (695 milliards de francs contre 617 milliards pour le secteur bancaire). Il en redistribuait également davantage (78 milliards). L'argent était donc »* selon la formule de Benjamin Lemoine *« marqué du sceau de l'administration publique »*. La politique du *«* circuit du Trésor » s'inscrivait dans la continuité des mesures prises par les États pendant la guerre pour drainer des ressources financières, sachant que la France a eu pour spécificité de maintenir, voire de renforcer, un système contraignant envers les banques et les marchés après 1945. Benjamin Lemoine souligne d'ailleurs que dès 1946, en Grande-Bretagne et aux États-Unis les banques et le gouvernement redonnent la priorité au financement des entreprises alors qu'en France l'État instaure une réglementation stricte envers les banques pour à capter leurs ressources financières. Le réseau d'institutions bancaires et financières dirigé par la direction du Trésor est donc un outil puissant pour capter l'épargne disponible. Le « circuit du Trésor », le placement de la dette auprès du public et le taux d'intérêt fixé administrativement procurent les trois quarts des ressources nécessaires au financement des déficits de l'État jusqu'au début des années 1970 (66 % en 1975)[1763].

[1761] *Ibid.*, p. 512

[1762] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 59-60

[1763] En 1991, les ressources négociables constituent 78,5 % de la dette publique, et 93 % en 1993, Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 27 et 28

Depuis 1974, la politique d'emprunt du Trésor se distingue par le renoncement de toute politique « *exorbitante de droit commun* »[1764] et une banalisation des emprunts publics. Jean-Yves Haberer[1765] « *décrit à ses élèves le Trésor comme un « seigneur »* qui *« sur le plan juridique peut tout faire »,* mais qui a des *« « scrupules » vis-à-vis de ses pouvoirs exorbitants* »[1766]. L'influence du Trésor diminue progressivement depuis la fin des années 1970 tant dans la formulation que dans la régulation des politiques économiques et monétaires.

La loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit[1767] opère le « *décloisonnement du marché financier* »[1768] en créant, entre le marché interbancaire et le marché boursier du moyen et long terme, un marché de court terme sur lequel tous les opérateurs (Trésor, entreprises, banques) purent émettre des « titres de créances négociables » (article 12). Pour assurer une meilleure diffusion de ses propres titres de dette, le Trésor public favorise la création et le développement des marchés de produits dérivés[1769]. À partir de 1992, l'application du traité de Maastricht conduit à interdire les avances de la Banque de France à l'État ce qui pousse l'État à devoir obligatoirement recourir aux marchés financiers pour emprunter. Ensuite, la loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières[1770] prévoit que les « entreprises de marché » fixent les règles des marchés dits « réglementés » dont elles assurent le fonctionnement (même si elles sont supervisées par un Comité de la réglementation bancaire et financière). Le système financier de la fin des années 1990 conduit à ce que l'État ne puisse plus se reposer sur le « circuit du Trésor » traditionnel. L'État est alors poussé à recourir au Marché dans les mêmes conditions que les autres acteurs[1771].

[1764] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 527

[1765] Jean-Yves Haberer est un Haut fonctionnaire français qui a été inspecteur des finances, directeur de plusieurs cabinets ministeriels et directeur du Trésor. Il a enseigné à Sciences Po Paris.

[1766] Cité par Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 163

[1767] Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

[1768] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 29

[1769] *Ibid.*, p. 29

[1770] Loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières Disponible en ligne.

[1771] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 29

2. La procédure de l'adjudication à la hollandaise : une nouvelle technique d'émission

La disparition des « Planchers » en 1967 a constitué le premier élément significatif du basculement entre un État collecteur et un État emprunteur, c'est-à-dire qui a recours au marché obligataire plus qu'à des circuits administrés. Cette ambition d'attirer des épargnants, y compris internationaux, a créé une dépendance de fait à l'égard des marchés. À la suite du rapport Tricot de 1985 précédemment évoqué, le Trésor prend comme première mesure la création des obligations assimilables du Trésor (OAT) avec comme double objectif d'étaler les émissions dans le temps et d'assurer une meilleure liquidité du titre sur le marché secondaire[1772]. En même temps, le Trésor opte pour une nouvelle technique d'émission et souhaite désormais recourir à la procédure de l'adjudication dite « à la hollandaise »[1773]. Depuis 1985, la technique de l'adjudication « au prix demandé » [1774] (dite en France « à la hollandaise »[1775]) « *constitue la voie privilégiée d'émission des valeurs du Trésor, la syndication bancaire n'étant plus utilisée que dans des circonstances spécifiques. Effectuée de manière transparente et dans le cadre d'un calendrier prévisionnel, elle assure les conditions d'une parfaite concurrence entre les souscripteurs* »[1776]. Ce choix correspond à l'aboutissement d'une longue discussion entre économistes sur le caractère spéculatif des soumissions qu'il s'agisse de « *manipulations individuelles, liées aux interactions entre les différents marchés et des manipulations collectives, c'est-à-dire des ententes* »[1777]. Les décideurs de l'époque s'accordent sur le point

---

[1772] Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*

[1773] *Ibid.*

[1774] « L'adjudication « à prix demandé » consiste à servir les titres au prix ou au taux effectif de soumission, par opposition au prix ou au taux marginal. On appelle ce type d'adjudication "enchère à prix multiples et à prix scellés". Les offres dont les prix sont les plus élevés sont servies en premier. Celles de niveau inférieur le sont ensuite, jusqu'à hauteur du montant souhaité par l'Agence France Trésor. Les participants payent des prix différents, correspondant exactement aux prix qu'ils ont demandés. Les soumissions pour les OAT et les BTAN se font en prix pied de coupon exprimé en pourcentage du nominal avec deux décimales. Pour les BTF, les soumissions se font en taux post-compté à trois décimales (pas de 0,5 c en 0,5 c). Conditions de participation Tous les établissements affiliés à Euroclear France et ayant un compte à la Banque de France peuvent soumissionner », voir Agence France Trésor (Modalités techniques des adjudications). Disponible en ligne.

[1775] À l'inverse, « adjudication à la française » « diffère par la règle de prix: les agents ayant soumis les offres les plus élevées obtiennent les titres en payant tous un prix identique, égal à la plus haute offre rejetée » voir Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*

[1776] Agence France Trésor (Modalités techniques des adjudications)

[1777] Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*

qu'avec cette nouvelle méthode d'émission le risque d'une collusion effective est extrêmement faible ou du moins qu'il n'est pas différent des risques de collusion qui existent également avec les autres procédures. L'adjudication est une enchère et donc l'expression la plus directe du rapport entre l'offre et la demande. Il s'agit, selon la définition de Florence Naegelen, « *d'un mécanisme d'attribution de biens mettant en relation un vendeur et un ensemble d'acheteurs qui sont en concurrence les uns contre les autres pour l'obtention d'un bien ou d'une certaine quantité de biens identiques* »[1778].

La réforme de la méthode d'émission a pour but de banaliser les emprunts d'État afin de mieux les insérer dans le marché. Il s'agit « *d'éviter l'impact nécessairement perturbateur sur le marché des grands emprunts d'État* », [1779] c'est-à-dire lutter contre le prétendu effet d'éviction des capitaux privés ainsi que l'assèchement du marché. L'idée au cœur de la démarche est « *de banaliser les missions obligataires réalisées par l'État, qui va emprunter plus souvent, mais pour des sommes moins importantes)* »[1780].

Le Trésor utilise aussi depuis 1985 la technique dite de « l'assimilation » qui consiste à rattacher une nouvelle émission à une tranche d'emprunt émise antérieurement, appelée ligne mère ou réservoir. Techniquement, c'est une opération par laquelle des obligations émises à différents moments sont regroupées en un emprunt unique. L'ensemble créé présente les mêmes caractéristiques techniques (durée, date, échéance, taux d'intérêt nominal, régime fiscal). Cette technique est censée permettre de limiter les lignes de cotation et d'atteindre une capitalisation suffisante pour assurer le développement d'un marché secondaire actif[1781]. Le prix de ces nouvelles émissions peut varier selon les modalités d'adjudication, mais les caractéristiques de ces titres restent identiques à celle de l'émission initiale. Le renforcement des lignes de cotation existantes augmente le volume et donc la liquidité d'une même catégorie d'OAT tout comme elle doit faciliter la gestion de la dette pour l'AFT et régulariser les appels au marché[1782].

[1778] *Ibid.*
[1779] Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 482
[1780] *Ibid.*, p. 482
[1781] Florence NAEGELEN, « Le placement des obligations du trésor », *op. cit.*
[1782] Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 483

3. Le Trésor, lieu de rencontres formelles et informelles entre l'État débiteur, ses partenaires et les créanciers

Les règles qui gouvernent les politiques d'emprunt du Trésor doivent être comprises comme prolongement d'un consensus entre ses acteurs. Du point de vue des idées, mais aussi dans les pratiques, le Trésor incarne un lieu de rencontres formelles et informelles entre l'État débiteur et ses différents créanciers et partenaires. Bien souvent, le rapport de force politique entre le Trésor et le monde de la finance privé est masqué par l'apparente technicité des travaux[1783].

Benjamin Lemoine invente le terme de « Trésoriens » pour « *désigner les hauts fonctionnaires de la direction du Trésor* »[1784] qui « *vont s'ingénier à développer un véritable marché obligataires, où l'État va émettre des titres de reconnaissance de dette payables à terme avec intérêts auprès d'acheteurs (institutions financières, sociétés de crédit et d'assurance nationales ou étrangères, etc.)* »[1785]. Au cours de son enquête, il remarque que beaucoup de hauts fonctionnaires interrogés quittent l'administration, « *leur expérience au Trésor constituant un tremplin pour l'accès aux milieux financiers* »[1786] dont l'un des exemples est justement celui de Jean-Yves Haberer.

Dans le même sens, il est possible de relever que les principaux créanciers de l'État sont informés du Projet de loi de finances et donnent leur avis sur celui-ci au moment même où il est en préparation[1787]. Ces pratiques sont révélatrices des forces qui pèsent sur le système et sur l'ambivalence de ses acteurs. En ce sens, « *les hauts fonctionnaires du Trésor sont avant tout les traducteurs des transformations du*

[1783] Pour un exemple de situation où la technique masque le sens politique, il peut être rappelé l'affaire de Laurent Fabius, alors ministre des Finances, présentant les grandes lignes de la création d'une agence pour la dette publique sans maitriser ni le sens ni la portée des enjeux avancés, au point d'en faire rire les spécialistes lors de certaines présentations : « Au moment où Fabius veut créer une agence de la dette, il veut d'abord donner une image de modification de l'organisation administrative et éventuellement "faire moderne"… D'ailleurs, au risque du ridicule. Parce qu'il lit le discours qui lui est préparé, et il dit : « Cette agence de la dette fera des chouaps », toute la salle se marre. Il ne savait même pas comment se prononçait "swap", et avait encore moins idée de ce que cela pouvait bien vouloir dire », confidences d'un ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor à Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 193

[1784] Benjamin LEMOINE, *Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique*, École nationale supérieure des mines, Paris, 2011, 426 p., p. 13

[1785] *Ibid.*, p. 60

[1786] *Ibid.*, p. 50

[1787] Entretien d'un haut fonctionnaire du Ministère des Finances avec l'auteur (29 avril et 14 mai 2014).

système financier international »[1788]. Les hauts fonctionnaires s'appuient sur un « *paradigme* »[1789] et l'utilisation de ce mot n'est pas anodine. André Orléan le définit comme étant « *un corps de doctrine fortement structurée autour d'hypothèses, de méthodes et de résultats* »[1790] . Les prises de position des décideurs du Trésor, les références à certains auteurs ou à certaines politiques économiques s'inscrivent pour l'essentiel dans l'hypothèse plus générale d'efficience des marchés financiers.

B. La gestion de la dette publique par l'Agence France Trésor (AFT)

L'Agence France Trésor (AFT) a été créée pour répondre aux nouveaux besoins de financement de l'État et aux transformations du marché obligataire. Il s'agit de permettre à l'État d'emprunter dans les meilleures conditions et en toute circonstance (**1**). Pour cela, elle est accompagnée de partenaires, les spécialistes en valeurs du trésor (SVT) (**2**). Cette réponse au besoin de réformer la gestion de la dette publique est dans l'ensemble saluée, mais fait aussi l'objet de certaines critiques (**3**).

1. Les origines de l'Agence France Trésor (AFT)

La création de l'Agence France Trésor (AFT) est annoncée par Laurent Fabius lors de la conférence annuelle « Paris Europlace » le 11 juillet 2000. Créée le 8 février 2001 par un arrêté du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN)[1791], l'AFT est un organisme administratif chargé de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État placé sous l'autorité du directeur du Trésor (aujourd'hui directeur général du Trésor) et dirigé par un directeur général[1792].

[1788] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 62

[1789] Entretien avec l'auteur le 26 mai 2015.

[1790] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 10

[1791] Sur ces services, voir le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.

[1792] http://www.aft.gouv.fr/rubriques/presentation_68.html Consulté le 11 mars 2016 ; Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette, JORF n°34 du 9 février 2001 page 2211 texte n° 9

« Il n'y a pas de marchés financiers performants sans économie qui le soit aussi, et inversement pas d'économie prospère sans places financières solides. Capacité d'épargne, possibilité de lever des capitaux, dynamisme d'un pays, voilà les fondamentaux sur lesquels se construit leur succès. À deux conditions au moins. L'une, c'est que les pouvoirs publics suscitent l'environnement favorable sans lequel la croissance et la confiance font défaut : c'est le travail de long terme que nous avons engagé depuis trois ans à travers trois priorités, le retour vers le plein emploi, la baisse des impôts, la réduction du déficit et de la dette. L'autre condition concerne la transparence, la sécurité et la protection des transactions, des épargnants et des marchés, la formation des acteurs, la modernisation et l'adaptation des outils mis à leur disposition, nécessités qui pour vous sont devenues des lois (…) Nous devons aussi agir pour une gestion sans cesse plus économe de la dette publique, donc au moindre coût pour le contribuable. Dans cet esprit, France Trésor deviendra tout prochainement une Agence de la dette rattachée directement au directeur du Trésor. Elle disposera de moyens nouveaux et recrutera des professionnels de marché, pour une gestion encore plus active de notre dette. Cette structure disposera de la réactivité et de la visibilité nécessaire à sa mission. Cette initiative devrait comporter des effets positifs sur le marché obligataire et des dérivés. J'ai demandé par ailleurs à France Trésor de travailler à la mise en place rapide d'un portefeuille de swaps de taux et de procéder à un allégement de l'encours de la dette d'ici la fin de cette année ».

Discours de Laurent Fabius, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Conférence Paris Europlace, 11 juillet 2000

L'AFT a pour ambition d'offrir à l'État le meilleur accès possible au marché obligataire et fait notamment face aux risques des taux d'emprunts auxquels l'État est « *structurellement et en permanence exposé* »[1793]. Pour ce faire, l'AFT développe une stratégie qui permet d'emprunter dans les meilleures conditions afin d'éviter d'éventuels à-coups liés aux échéances de remboursement de la dette[1794] et cherche à

[1793] Agence France Trésor, Le contrôle des risques : le risque de taux.
L'AFT veille aussi à la solidité financière des spécialistes en valeur du Trésor (SVT) auxquels elle fait appel et à leur aptitude à remplir effectivement leur mission (risque de contrepartie). Elle assure à l'Etat une situation de trésorerie rendant toujours possible l'exécution des dépenses et des recettes dans des conditions de sécurité maximales (risque de liquidité). Elle a, par ailleurs, mis en place des dispositifs visant à éviter de subir des pertes en raison « de processus internes inadéquats ou défaillants, de personnes et systèmes ou d'événements externes » (risque opérationnel).

[1794] Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.*

« *minimiser le coût de financement à moyen et long terme de la France au bénéfice des contribuables* »[1795]. Il lui revient de proposer au ministre de l'Économie et des Finances un programme d'émission de dette à moyen et long terme (BTAN et OAT). Cette démarche repose sur une « *politique d'émission régulière, prévisible et transparente* » qui traduit une attention soutenue à la demande[1796]. L'AFT a pour mission la prévision et la gestion de la trésorerie de l'État, la définition de la stratégie d'endettement de l'État ou la gestion opérationnelle de la dette de l'État, mais aussi le contrôle et la gestion des risques et back-office, l'analyse macroéconomique et financière, l'information et base de données ou encore des actions de coopération internationale[1797]. Pour les mener à bien, l'AFT dispose d'un comité stratégique composé de personnalités du milieu financier qui se réunissent deux fois par an pour organiser les grandes orientations de la politique d'émission de l'État[1798]. L'importance de ce comité est difficile à mesurer. Tel qu'expliqué à la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique le rôle de ce comité reste assez limité : *« Son rôle est de tester les initiatives et plus généralement l'activité de l'AFT, en soulevant des questions : venant de personnes très informées et très compétentes, elles amènent l'AFT à réagir. […] Nous nous coulons dans le moule de l'AFT : nous ne réinventons pas une stratégie d'émission de la dette publique française. Concrètement, nous posons des questions, nous soulevons*

[1795] Ramon FERNANDEZ, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 123, 2013, p. 21.

[1796] Le groupe de recherche sur la dette publique de FONDAFIP remercie M. Mikhaël AYACHE, directeur du service Trésorerie à l'Agence France Trésor, pour les éclaircissements qu'il a bien voulu nous apporter sur ces questions (juillet 2015).

[1797] Accueil > AFT > Qui sommes-nous ? > Métiers, Consulté le 11 mars 2016

[1798] Voir : AFT > Qui sommes-nous ? > Comité stratégique auparavant composé de membres de KfW, LocalTapiola Pension, Ecobank Transnational Incorporated, Capital Market Association (ICMA), Global Investments du Government of Singapore Investment Corporation (GIC), Global Regulatory Affairs de CLS, Banque européenne d'investissement (BEI) ou d'un univeristaire (Professeur de Finance à New York University, membre du National Bureau of Economic Research (NBER), membre du Center for Economic Policy Research (CEPR)). Aujourd'hui d'un Ancien Gouverneur de la Banque de France, ancien directeur général du FMI, président d'Eurofi, du Président du conseil d'administration d'Euroclear, d'un Membre du conseil d'administration de KfW, de la Directrice générale de Elo Mutual Pension Insurance Company, d'un Membre du conseil d'administration d'Ecobank Transnational Incorporated, membre du conseil consultatif de la SID (filiale de la BID), du Président de l'International Capital Market Association (ICMA), du Directeur des investissements du Government of Singapore Investment Corporation (GIC), du Directeur des Global Regulatory Affairs de CLSn, du Directeur général des finances à la Banque européenne d'investissement (BEI), du Directeur Général du Centre de gestion des réserves de la State Administration of Foreign Exchange (SAFE).

des problèmes : dans un monde où les conditions du marché changent de jour en jour, la stratégie suivie est-elle la bonne ou doit-elle être modifiée ? »[1799].

L'AFT est composé qu'une équipe qui au moment de sa création est « *une organisation à taille humaine »* de 39 agents (16 femmes et 23 hommes ; 11 contractuels et 28 fonctionnaires)[1800]. Bien que largement composée de hauts fonctionnaires, l'agence se caractérise par la diversité de la formation et du parcours des agents[1801].

2. Les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), un réseau de banques partenaires

L'AFT est aussi un lieu de rencontre ce qui signifie qu'elle dispose de « partenaires » qui sont aujourd'hui nommés les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). Ils sont « *les contreparties privilégiées de l'AFT pour l'ensemble de ses activités sur les marchés*[1802]*. Ils conseillent et assistent l'Agence sur sa politique d'émission et de gestion de la dette, et plus généralement sur toute question intéressant le bon fonctionnement des marchés* »[1803]. Les spécialistes en valeurs du Trésor forment un réseau de banques capables de faire le lien entre l'émetteur et les clients. Cette démarche se combine avec le développement d'une offre de produits stables, simples et attractifs et la mise en place d'un dialogue avec les investisseurs, notamment lors de la présentation du projet de loi de finances de l'année aux économistes de marché ou de « roadshows » assurant la promotion des valeurs du Trésor[1804].

[1799] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 62, 63 et 64 Le comité stratégique a par exemple « interrogé l'AFT sur l'opportunité d'émettre dans des devises autres que l'euro, en renminbi chinois par exemple, pour s'implanter sur des marchés financiers nouveaux. L'AFT a écarté cette hypothèse, considérant que le marché de l'euro était suffisant et que des émissions en devises risquaient d'être perçues par les marchés comme la manifestation d'une difficulté à se financer uniquement par des émissions en euros »., p. 63

[1800] Ramon FERNANDEZ, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », *op. cit*.

[1801] *Ibid*.

[1802] Pour des développements plus importants sur le SVT, voir infra.

[1803] http://www.aft.gouv.fr/rubriques/les-svt_83.html Consulté le 11 mars 2016

[1804] Sur cette question, se reporter à Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*; Benjamin LEMOINE, « Les « dealers » de la dette souveraine », *op. cit.*

Le rôle des SVT est parfois critiqué, car il conduit à ce que le client (la banque) soit l'un des décideurs des modalités d'émission.

3. L'Agence France Trésor, une réponse au besoin de réformer la gestion de la dette publique

Du point de vue des idées, la création de l'Agence France Trésor s'inscrit d'abord dans le sillage d'autres agences de la dette publique qui « *fleurissent dans la plupart des pays de l'OCDE à la fin des années 1990* »[1805]. À cet égard, il importe de situer la France parmi plusieurs modèles concernant l'émission de titres d'emprunt[1806]. En Belgique, l'État émet des titres sans fixer de date par avance et en procédant non par adjudication, mais par syndication, c'est-à-dire qu'il est fait appel à des banques pour approcher les clients potentiels et connaître les quantités de titres que ceux-ci seraient prêts à acquérir. En Allemagne, le système est lui marqué par une grande régularité ainsi qu'une certaine transparence des émissions. La *Finanzagentur* annonce à la fois les dates d'émission et les titres qui seront émis au cours de l'année. Quelle que soit la demande au cours de l'année, les émissions de titres de l'État allemand sont connues dès le début de l'année et n'évoluent pas. Cette stratégie n'exclut d'ailleurs pas les incidents de placement de titres[1807].

La démarche de l'Agence France Trésor est proche du modèle allemand. La France a fait le choix d'une politique prévisionnelle transparente, mais elle est plus sensible aux variations de la demande. L'AFT ajuste sa politique d'émission en fonction de son évolution pour financier l'État au meilleur prix.

La création de l'AFT doit aussi être comprise dans le cadre plus général d'une volonté de réforme de l'État. Temporellement, elle correspond à plusieurs autres grandes réformes telles que la Loi organique relative aux lois de finances du 1er aout

---

[1805] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 191

[1806] Sur ces questions, se reporter à OECD, *Advances in Risk Management of Government Debt*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005; Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.*; Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, « La limitation des risques associés à la dette publique », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 135, 2016, pp. 219-242.

[1807] « L'Allemagne échoue encore à placer ses obligations d'Etat sur le marché », La Tribune, 26 février 2014

2001 (LOLF), la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Modernisation de l'action publique (MAP), la création de l'Agence France Trésor ou la fusion de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Elle s'inscrit dans « *le prolongement naturel de l'indépendance de la Banque de France, réalisée en 1993 par Edmond Alphandéry, ministre de l'Économie du Premier ministre Édouard Balladur et du président François Mitterrand. La justification économique de l'indépendance de la banque centrale est à l'époque de dé-corréler la politique monétaire de la politique budgétaire, en le certifiant par l'indépendance statutaire des deux organisations Trésor et Banque de France* »[1808]. Si l'Agence France Trésor appuie son action sur une autorisation parlementaire votée chaque année et établit un programme de financement « *transparent* »[1809], il faut relever qu'elle « *est assez autonome dans ses activités quotidiennes et ses missions, ce qui en fait un service spécifique du Trésor et du Ministère de l'Économie et des Finances* ». Pour Ramon Fernandez, « *cette autonomie ne se justifie que parce que le mandat, la mission, sont extrêmement clairs, et le résultat immédiatement visible* »[1810]. Sur ce point l'Agence s'inscrit dans une certaine tradition de la gestion de la dette publique. À l'image des anciennes Caisses d'amortissement de la dette publique, elle a pour ambition d'écarter du politique la gestion de la dette publique. L'affichage de son autonomie et de son indépendance est central. La crainte des perturbations des politiques n'est d'ailleurs pas nouvelle, mais en tant que ressource pour l'État et levier d'action à la fois financier et politique, l'emprunt ne devrait-il être décidé ou contrôlé par le Parlement ? Car l'emprunt engage la Nation, le Parlement ne devrait-il pas arbitrer le choix entre les différentes formes de ressources ? L'intervention du Parlement en la matière est même pour Gaston Jèze le « *corollaire du vote de l'impôt* »[1811]. Toutefois, si politiquement l'intervention du Parlement semblerait naturelle dans un régime parlementaire, la pratique en décide tout autrement et en France le Parlement n'intervient qu'à travers

---

[1808] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 190

[1809] Entretien avec l'auteur le 26 mai 2015

[1810] Ramon FERNANDEZ, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », *op. cit.*

[1811] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 240. L'auteur souligne d'ailleurs que c'est d'Angleterre que provient ce principe.

une autorisation générale sur les grandes modalités et une autorisation donnée au gouvernement, le Trésor public prend ensuite en charge le détail des opérations. Ces pratiques représentent une rupture avec celles du début du XX^{e} siècle où une loi spéciale était votée pour contracter les emprunts. La mission du Parlement pouvait d'ailleurs être plus poussée et comprendre toutes les modifications du contrat (notamment les conversions). En France, la rupture en matière de politique d'emprunt est la Loi constitutionnelle du 10 août 1926, complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875[1812] créant la Caisse autonome d'amortissement et depuis cette époque, la politique d'emprunt n'est plus menée par le Parlement[1813]. Par ailleurs, cette loi est la dernière disposition d'une Constitution française faisant directement référence à la dette publique. La séparation entre la gestion de la dette et le pouvoir politique est donc une préoccupation ancienne.

Le recul du rôle du Parlement est favorablement accueilli par les auteurs car la retranscription budgétaire et comptable des emprunts de l'État est un problème technique qui ne trouve pas de solution évidente. Elle se trouve par exemple discutée chez Paul Amselek qui souligne qu'une budgétisation des emprunts s'accompagne nécessairement de contraintes pratiques pour la politique financière : « *on ne méconnaît pas les problèmes comptables qu'une telle réforme obligerait à affronter, car la gestion dynamique de la dette de 1'État conduit le Trésor et ses satellites à diversifier leurs interventions et à faire des arbitrages très pragmatiques, qui ne sont pas aisés à prévoir dans des budgets, ni à y transcrire, même avec la technique des crédits évaluatifs* »[1814]. Ces pratiques permettent de laisser le problème de côté. Mais l'adhésion des auteurs ne doit pas faire oublier les problèmes politiques.

Des réserves à l'encontre de la politique suivie par l'Agence France Trésor doivent aussi être recherchées dans les travaux de la Cour des comptes qui observe par exemple que l'AFT « *assure que le prix payé lors de chaque adjudication est aussi faible que possible, ne garantit pas que la gestion de la dette (...) est optimale et*

[1812] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*

[1813] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 248

[1814] Paul AMSELEK, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *op. cit.*

permet de minimiser la charge budgétaire sur la durée »[1815]. En effet, si « *les investisseurs privilégiaient, à un moment donné, les placements à court terme : n'émettre alors que des titres dont la maturité serait inférieure à un an accroîtrait le risque de refinancement, lui-même susceptible d'augmenter la charge d'intérêt à moyen et à long terme* »[1816].

Il faut enfin relever que l'AFT incarne le « paradoxe français » sur l'ambivalence idéologique des fonctionnaires qui oscillent entre un souci de libéraliser et de maintenir les outils économiques dirigistes et étatistes. En s'appuyant en grande partie sur l'expertise d'acteurs privés et en étant composée de hauts fonctionnaires assumant l'orthodoxie libérale en matière monétaire et financière cette structure administrative représente une forme particulière de coexistence entre néo-libéralisme classique et dirigisme/planisme économique.

Dans son ensemble, le modèle d'émission retenu par l'État français apparaît efficace et est présenté comme *« une réussite »*[1817]. À côté des questions de trésorerie, l'AFT occupe aussi une place centrale en matière d'unification des concepts comptables[1818] et participe ainsi à la question centrale de la concurrence des législations en matière de gestion de la dette publique.

C. La Caisse de la dette publique (CDP)

Au début des années 2000, deux caisses de la dette publique coexistaient. La première a été créée par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 qui instituait une Caisse d'Amortissement de la Dette Publique (CADEP) pour une durée de dix ans[1819]. Cette caisse permettait de rembourser les derniers emprunts perpétuels émis par l'État, l'emprunt Valery Giscard d'Estaing 7 % de 1993 (qui rapporta 7,5 milliards pour un coût de 90 milliards) ainsi qu'une série d'obligations

[1815] COUR DES COMPTES, référé n° 67062 du 3 janvier 2012, La gestion de la dette de l'État par l'Agence France Trésor.
[1816] Philippe RAVALET, conseiller référendaire à la Cour des comptes, audition sur la gestion de la dette de l'État, A.N., commission des Finances, 26 septembre 2012. Disponible en ligne.
[1817] Audition d'un membre de l'Agence France Trésor le 30 juin 2015
[1818] J.-P. MILOT, le 25 janvier 2016 dans le cadre du Colloque « Les interactions entre comptabilité et droit publics » au Ministère des Finances à Paris.
[1819] Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986 Disponible en ligne.

renouvelables mises sur pied par Jacques Delors[1820]. À la suite de la réélection de François Mitterrand en 1988, la CADEP a été privée de ressources par la loi de finances pour 1989. La seconde caisse, le Fond de soutien des rentes (FSR), a été créée par un décret-loi de 1937 et modifié par le décret n° 86-116 du 27 janvier 1986. Au début des années 2000, les gouvernants ont jugé que la coexistence de la CADEP et du FSR était « *la source d'une inutile complexité* »[1821]. À cette époque, le FSR disposait d'instruments diversifiés que ne possédait pas la CADEP tandis que le statut juridique de la CADEP présentait lui des garanties de transparence et de rigueur plus importantes que celui offert par le FSR[1822]. En pratique, le FSR n'était « *qu'un compte de l'État auprès de la CDC, géré par la Direction du Trésor* »[1823]. Pour cette raison, l'article 125 de la loi de finances pour 2003 procéda à une double réforme : le Fonds de soutien des rentes a été supprimé à compter du 15 janvier 2003 tandis que la « Caisse d'amortissement de la dette publique » a été remplacée par la « Caisse de la dette publique »[1824].

La Caisse de la dette publique (CDP) est un établissement public administratif créé par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 et modifié par l'article 125 de la loi de finances pour 2003[1825]. Elle peut acheter, conserver, annuler ou céder les titres émis par l'État. Elle peut, en outre, recourir aux opérations d'achat, de vente, de pension livrée, de contrats à terme et d'échange de taux d'intérêt. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de deux représentants du ministère de l'Économie et des Finances, dont l'un des deux est son président, d'un membre du Conseil d'État, d'un membre de la Cour des comptes et d'un membre de l'inspection générale des finances[1826]. Le président du conseil d'administration de la

---

[1820] Rémi PELLET, « Notes de lectures sur l'échec historique des Caisses d'amortissement de la dette publique », *REGARDS*, n° 42, Juillet 2012, pp. 40-73.

[1821] *Ibid.*

[1822] *Ibid.*

[1823] *Ibid.*

[1824] L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) est ainsi modifié : 1° Au I, les mots : « Caisse d'amortissement de la dette publique » sont remplacés par les mots : « Caisse de la dette publique » et les mots : « pour une durée de vingt ans » sont supprimés ; voir https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2002/12/30/ECOX0200130L/jo#JORFARTI000002446144

[1825] Les textes institutifs sont la loi n°86-824 du 11 juillet 1986 modifiée de finances rectificative pour 1986 (article 32), le décret n°87-152 du 6 mars 1987 modifié fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la CDP et l'arrêté du 25 février 2003 portant nomination au conseil d'administration de la CDP.

[1826] http://www.aft.gouv.fr/articles/government-debt-fund-cdp-_12211_lng1.html. Membres du Conseil d'administration de la CDP au 1er octobre 2014 : M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor,

CDP est le directeur général du Trésor. L'Agence France Trésor peut être mise à la disposition de la CDP.

La Caisse de la dette publique est susceptible d'intervenir sur le marché secondaire pour en assurer la liquidité et pour amortir des titres de dette publique, participant ainsi à la bonne tenue de la signature de l'État[1827]. La Caisse de la dette publique a été utilisée en 2014 et en 2015, ce qui n'avait plus été le cas depuis 2007. Selon le « *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique* » depuis sa création, la caisse a été dotée de 100 millions d'euros en 2003, 12,96 milliards d'euros en 2006, 100 millions d'euros en 2007, 1,5 milliard d'euros en 2014 et 800 millions d'euros en 2015. Elle a mené quatre opérations de désendettement : en 2006, rachats de titres d'État pour 7,98 milliards d'euros ; en 2014 achat et annulation d'obligations assimilables du Trésor (OAT) à hauteur de 106,5 millions d'euros et amortissement d'OAT pour 1,4 milliards d'euros ; en 2015, amortissement de bons du Trésor à taux fixe (BTF) pour un montant de 800 millions d'euros[1828].

Section 3 – Les usages de la notion imprécise de banqueroute d'État

Le problème des banqueroutes d'État est depuis toujours au cœur des théories sur la dette publique et il se retrouve encore aujourd'hui au centre des discussions. Il est d'ailleurs frappant d'observer que la notion n'est que très rarement définie et que la plupart des études qui leur sont consacrées ne prennent pas le soin d'en cerner précisément l'idée, d'établir leurs caractéristiques ou d'en proposer un cadre. La raison de ce manque semble être que pour les observateurs les conséquences de la banqueroute importent plus que le débat sémantique, c'est-à-dire de savoir s'il s'agit bien d'une banqueroute ou alors d'un défaut, d'une répudiation ou toute autre forme

---

Président, représenté par M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor (AFT) ou M. Antoine Deruennes, directeur général adjoint de l'Agence France Trésor (AFT) ; M. Bruno Parent, directeur général des Finances Publiques, représenté par M. Olivier Rouseau, sous-directeur de la comptabilité de l'État ; M. Jean Gaeremynck, conseiller d'État ; M. Michel Camoin, conseiller maître à la Cour des Comptes ; M. Pierre Achard, inspecteur général des Finances honoraire.

[1827] Engagements financiers de l'État pour 2015. Disponible en ligne.

[1828] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 41 et 42

de renoncement. Dans les études, la banqueroute devient alors une idée générale, abstraite et représente la situation d'une collectivité publique qui ne rembourse pas ses créanciers (**§ 1**). Mais ce défaut est-il fondé par « *un refus* » ou bien par « *une incapacité de payer* » ? [1829].

En analysant les discours et les pratiques, il apparaît que deux types de banqueroutes doivent être distinguées, les banqueroutes qui peuvent être qualifiées de légales d'une part et les banqueroutes qui peuvent être qualifiées de morales d'autre part (**§ 2**). Il faut ensuite observer que ces banqueroutes ont une limite commune, le crédit politique et financier des États avec comme risque l'exclusion des marchés (**§ 3**). Enfin, l'affaire Mamatas et autres c. Grèce du 21 juillet 2016 semble s'inscrire à bien des égards comme ce qui pourrait devenir un modèle de gestion des défauts souverains en Europe (**§ 4**).

§ 1 – L'absence de définition commune de la notion de banqueroute d'Etat

Bien qu'elle soit un point central des discussions, la banqueroute reste une notion peu claire et difficile à saisir car elle est utilisée dans des sens très différents[1830]. Dans la littérature, les banqueroutes sont principalement envisagées de trois manières qui correspondent aux situations où l'État ne respecte pas son engagement exprimé dans le contrat d'emprunt, comme une question politique ou enfin uniquement au regard de ses effets (**A**). Face à ces incertitudes, il faut relever l'effort des organisations internationales indépendantes pour proposer une définition commune et dans le même sens, le rôle important des agences de notation sur la question (**B**).

A. La banqueroute, un problème triplement juridique, politique et social

Au sens du refus pour l'État d'honorer ses créances, les banqueroutes se retrouvent d'abord autour des pratiques parfois qualifiées de « fait du Prince », des « actes de gouvernement » ou encore de « répudiation législative » dont l'opportunité

[1829] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 215

[1830] Pour un exemple, voir Jean-François BOUDET, « Essai sur le défaut souverain », *Revue internationale de droit économique*, t. XXIX, n° 3, 27 Novembre 2015, pp. 373-395.

ne peut pas être discutée devant un juge[1831]. Cette crainte est justifiée sous la majeure partie de l'Ancien Régime, car la banqueroute est considérée comme un moyen dont dispose un État pour réduire sa dette[1832]. D'ailleurs, à cette époque, le sens du mot recouvre des situations très différentes. Sous l'Ancien Régime il est considéré qu'à la différence d'un particulier, la monarchie ne peut être contrainte de payer par des voies judiciaires, mais le Roi est réputé « *notoirement solvable* ». Ainsi, les créanciers sont invités à considérer le défaut de paiement comme un simple retard imputable aux difficultés du temps[1833]. Dans le même sens, la nature même du pouvoir royal implique une faculté discrétionnaire d'ajourner ses dettes que les contractants ne peuvent ignorer[1834]. Michel Lutfalla propose la distinction entre « *la répudiation cynique* » et « *la répudiation sournoise* » pour présenter la norme de non-remboursement de la dette publique qui régnait à l'époque[1835]. Pour l'auteur, il s'agit de présenter une distinction entre les mutations monétaires (le rapport monnaie de compte / monnaie de paiement) et la banqueroute (« *la répudiation cynique* ») d'une part et les manipulations du papier monnaie (parfois qualifiée de « planche à billets ») (« *la répudiation sournoise* » ou « *silencieuse* ») d'autre part.

Lors de la période révolutionnaire et surtout après la Banqueroute des deux tiers de 1797, la situation change et il est depuis considéré que la France n'est pas un de ces États qui fait défaut sur sa dette. L'affirmation est contestable, car le terme contient des sens ignorés par les observateurs (comme « l'inflation » qui peut avoir les mêmes effets), toutefois, depuis la fin de la période révolutionnaire, il est établi que la France honore ses engagements, ce serait principalement pour cette raison que l'État peut accéder au marché et être considéré comme sûr par les investisseurs[1836].

Dans la littérature, les banqueroutes sont principalement envisagées de trois manières. La première est qu'une banqueroute correspond à toutes les situations où l'État ne respecte pas son engagement tel qu'il est exprimé dans le contrat d'emprunt,

---

[1831] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 297

[1832] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 530

[1833] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 297

[1834] *Ibid.*, p. 297

[1835] Michel LUTFALLA, « Généralités sur la dette publique », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 19-37.

[1836] Voir infra.

un deuxième courant l'envisage d'une façon plus nuancée, moins précise et perçoit la banqueroute comme une question politique c'est-à-dire comme un manquement à la parole donnée, enfin, un dernier courant se concentre lui sur ses effets c'est-à-dire ses conséquences économiques et sociales et ignore les problèmes sémantiques.

Dans son premier sens, le terme banqueroute correspond à toutes les situations où l'État ne respecte pas l'engagement qu'il exprime dans le contrat d'emprunt. Cette acception de la notion est essentiellement soutenue par les juristes qui défendent avec intransigeance la lettre du contrat. La banqueroute est le prolongement du défaut de paiement, l'hypothèse où le débiteur ne rembourse pas à la bonne date le montant dû. Les sommes qui ne sont pas remboursées deviennent des arriérés de paiement tant qu'un nouveau contrat ne précise pas les modalités de remboursement. Parmi les auteurs qui considèrent que le non-respect du contrat souscrit correspond à une banqueroute, il est possible de trouver de nombreux juristes qui proposent par exemple de comprendre la banqueroute comme la situation où le gouvernement refuse de faire le service de la dette (intérêt et amortissement) dans les conditions prévues par le contrat d'origine[1837]. Gaston Jèze distingue lui cinq formes d'inexécution qui sont « *l'opposition catégorique* », « *la suspension de paiement des intérêts ou de l'amortissement* », la « *suppression ou modification unilatérale des sûretés affectées à l'emprunt* », la « *déclaration unilatérale, sans le consentement des porteurs de titres, du paiement des intérêts* » ou encore « *la déclaration unilatérale que le service des emprunts sera fait dans une autre monnaie, à une autre époque ou à un autre lieu que ceux convenus* »[1838]. Dans une étude plus récente, Caroline Lequesne-Roth définit le défaut comme *« l'hypothèse au terme de laquelle un État n'honore pas ses obligations financières parvenues à maturité* »[1839]. L'auteur observe ces « *événements de défaut* » dans ses analyses des contrats d'emprunts et les distingue en trois catégories, « *la première correspond aux événements de défaut « standard », qui procèdent d'un manquement manifeste du débiteur à ses obligations contractuelles. La seconde catégorie regroupe les événements de défaut additionnel, résultant d'un événement extérieur au contrat. La troisième catégorie concerne les événements de*

[1837] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 251

[1838] *Ibid.*, p. 251 et 252

[1839] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 9

défaut croisé »[1840]. Le défaut sur le principal (capital et intérêt) est distingué du défaut dit technique qui porte sur « *tout manquement de l'État aux obligations « accessoires » à l'obligation principale de paiement* »[1841]. La banqueroute se distinguerait de la répudiation qui serait la situation où un débiteur déclare ne plus reconnaître la promesse faite antérieurement. Selon la formule de Paul Cauwès, « *la banqueroute ne diffère de la répudiation qu'en ceci : la violation des engagements pris par l'État est partielle au lieu d'être totale* »[1842]. C'est une situation plus rare, qui s'est produite pour l'URSS (répudiation des dettes de la Russie tsariste), le Mexique (1861) ou encore le Cambodge des Khmers rouges[1843].

La deuxième approche est focalisée sur l'esprit du contrat. La banqueroute prend alors un sens le plus général, mais c'est aussi celui qui est le plus utilisé par les auteurs car ici il a une grande force symbolique. En effet, l'utilisation du terme a ici pour intérêt de conférer une certaine puissance à la démonstration. Celle-ci peut alors apparaître commode car le mot peut être employé avec moins de rigueur. Les archives parlementaires offrent de nombreux exemples historiques d'une telle perception notamment au moment de la Révolution, quand l'Assemblée nationale garantit la dette publique, elle signale par la même occasion que la dette publique est « *mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et la Nation ne se refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publique sous quelque forme et dénomination que ce puisse être* »[1844]. Ici, la banqueroute est un problème politique qui peut mettre en danger l'État. D'ailleurs, en 1789 prononcer le mot « banqueroute » peut conduire à la peine de mort[1845]. Cette approche du sujet se retrouve dans les travaux d'Edgar Allix qui souligne que le phénomène des banqueroutes « *est l'origine de notre dette publique actuelle* »[1846], au sens où après

---

[1840] *Ibid.*, p. 202
[1841] *Ibid.*, p. 207
[1842] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 465
[1843] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 27
[1844] *Archives parlementaires de 1787 à 1860 ; recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, *op. cit.* Tome VIII p. 230
[1845] Le 22 juillet 1789, Foulon est arrêté et M. Duveyrier souhaita connaître son crime : « Il a voulu vexer le people (…) il a voulu faire la banqueroute ». Voir René RÉMOND, *La vie politique en France 1789-1848*, *op. cit.*, p. 211-212
[1846] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 530

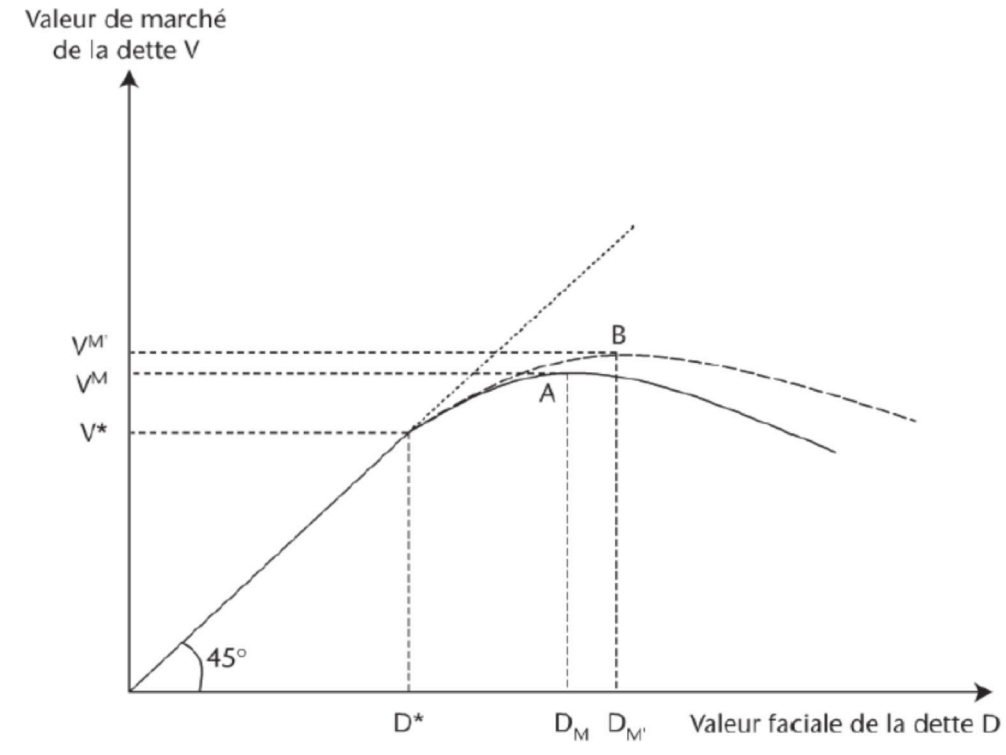
chaque crise le cadre juridique est reconstruit (anonymat des créanciers, immunités fiscales, etc.). Dans le même sens d'une approche large du sujet, certains auteurs s'appuient eux sur la notion de « crise d'endettement » qui les invite à distinguer deux circonstances, « *une situation d'illiquidité, où le débiteur connaît une difficulté de trésorerie passagère, mais pourra payer dans le futur, pourvu qu'on lui en laisse le temps ; inversement, une situation d'insolvabilité est une situation où le remboursement n'est possible ni sur le moment présent ni dans le futur. Distinction capitale : en cas d'illiquidité, le prêteur aura intérêt à accorder à son débiteur des délais de paiement, éventuellement à prêter davantage pour que le débiteur franchisse ce mauvais cap. Dans le cas contraire, une telle attitude est absurde : le prêteur doit cesser ses prêts et chercher à faire jouer les garanties, si elles existent. La distinction est simple, mais le diagnostic est compliqué, comme nous venons de le voir au chapitre précédent* » [1847].

Le troisième courant d'auteurs choisit de délaisser les discussions sémantiques pour s'intéresser aux effets des banqueroutes. Ces auteurs défendent qu'il est difficile de placer un curseur permettant de clairement différencier la situation où l'État refuse de manière catégorique de rembourser ses créances, d'autres situations dans lesquelles il s'affranchit d'une partie seulement de sa créance ou de ses créanciers. L'exemple de la Banqueroute des deux tiers peut être utilisé pour illustrer cette thèse, car il s'agit d'une dépréciation des assignats effectuée par la loi et pas d'une répudiation. Ici, les deux tiers de la dette publique considérés comme perdus sont en droit remboursés aux rentiers en assignats, certes sans valeur, mais ne correspondent pas à un trait de plume sur une créance (le dernier tiers étant lui « consolidé » sur le Grand-Livre de la dette publique en rente perpétuelle à 5%[1848]). Dans l'ère moderne, certaines politiques monétaires peuvent produire en fait des effets similaires (l'inflation est l'exemple typique). À côté, certains auteurs dénoncent les effets sociaux des politiques de rigueur organisées par les créanciers des États prenant le risque de ne pas honorer leurs contrats : « *lorsqu'un pays est contraint au défaut de paiement sur sa dette publique, on accuse généralement l'ineptie ou le laxisme du gouvernement (ce type d'argument est notamment développé par Mussa concernant l'Argentine, ou par Bofinger et Ried pour la Grèce de la fin des années 2000. Néanmoins, les*

[1847] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 55
[1848] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 530

trajectoires menant au défaut peuvent être encouragées par de mauvais arrangements macroéconomiques »[1849]. Il s'agit de souligner que la mauvaise gestion n'est pas la cause exclusive des difficultés financières et que des circonstances peuvent jouer en la défaveur d'États. D'ailleurs, certains soutiennent que le fait d'annuler une partie de la dette peut accroître le montant espéré du remboursement dans le futur. Dans ce cas, l'annulation profite au débiteur comme au créancier. Selon Marc Raffinot, c'est la raison pour laquelle cette approche est souvent invoquée pour justifier une réduction de dette[1850]. Marc Raffinot développe son analyse en analogie avec la controversée Courbe de Laffer et propose le schéma suivant :

Graphique 4. **La « courbe de Laffer » de la dette**



Source : Marc RAFFINOT, La dette des tiers mondes, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2008, 128 p., p. 52

[1849] Sébastien CHARLES, Thomas DALLERY et Jonathan MARIE, « Entre tango et sirtaki », *op. cit.*
[1850] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 52

Aujourd'hui l'article 60 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique [1851] pose une définition peu satisfaisante du défaut en le définissant par le renvoi aux clauses prévues dans le contrat d'émission ou, en l'absence de telles clauses, par un manquement à l'échéance initiale prévue dans le contrat d'émission.

B. L'influence des organismes internationaux indépendants et des personnes privées dans le travail de définition

Actuellement, « *ni le droit civil, ni le droit commercial ne s'avèrent parfaitement en mesure de fournir au droit financier public le terme adéquat* » pour qualifier la « *banqueroute* » [1852]. Face à ces incertitudes et en écho à la volonté de la loi, ce sont les organismes internationaux indépendants et les acteurs du Marché qui sont chargés de définir la notion. Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ICSID) s'appuie par exemple sur des définitions de défaut souverain tel qu'ils sont définis par des agences de notation. Pour Standard & Poor's, le défaut correspond au « *non-respect d'un principe ou paiement des intérêts à l'échéance (ou dans le délai de grâce spécifié) contenue dans les conditions initiales d'une question de la dette* »[1853]. Sauf qu'ainsi que le relève Horatia Muir Watt « *les agences prennent soin d'indiquer (sur leurs sites respectifs) que leur détermination du défaut n'est pas juridique ce qui veut dire essentiellement outre la protection certainement recherchée contre une responsabilité civile en cas d'inexactitude que ce défaut peut intervenir alors que les termes du contrat sont respectés* »[1854]. Dans sa thèse sur le régime contractuel de défaut des États débiteurs, Caroline Lequesne-Roth souligne d'ailleurs que « *le défaut de paiement d'un État n'est défini par aucun*

[1851] Loi n° 20161691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Article 60 (…) III. La situation de défaut est définie conformément aux clauses prévues dans le contrat d'émission ou, en l'absence de telles clauses, par un manquement à l'échéance initiale prévue dans le contrat d'émission.

[1852] Jean-Claude DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op. cit.*, p. 219

[1853] International Centre For Settlement Of Investment Disputes, Washington, d.c. Abaclat And Others (Case formerly known as Giovanna A Beccara And Others) (Claimants) And The Argentine Republic (Respondent) - Decision On Jurisdiction And Admissibility, 4 August 2011, ICSID CASE N°. ARB/07/5. Disponible en ligne.

[1854] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

système de droit »[1855]. Dans le même sens d'une définition des concepts par les acteurs, « *une contribution majeure à la construction du régime de défaut d'État est ainsi reconnue au cabinet Cleary Gottlieb, première firme-conseil des États emprunteurs en termes de volume au niveau mondial* »[1856].

Un article récent illustre la portée d'un tel manque sur une question aussi centrale. Dans leur travail « *Debt Intolerance* », Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff et Miguel A. Savastano [1857] proposent une analyse sur une longue période des banqueroutes, comparent de nombreux États, observent des dynamiques et proposent des conclusions. Pourtant, aucune définition de la banqueroute n'est proposée dans le texte. Celle-ci semble se résumer au défaut de paiement, qui n'est lui-même pas non plus défini avec précision. Cette étude est significative de la problématique, non seulement car elle est réalisée par des auteurs reconnus et influents, mais surtout parce qu'elle est largement diffusée et exerce donc une influence lorsque par la suite les décideurs élaborent leurs politiques budgétaires. Ce regard confus sur la notion de banqueroute pèse sur le système de la dette publique. Il est aussi un rappel de l'idée que les prénotions restent la première forme de contrainte et cela avant les travaux scientifiquement valables[1858].

Les banqueroutes d'État sont un point central des discussions lors de la construction du contrat d'emprunt, mais il n'existe pas de définition qui emporte l'adhésion des auteurs. Chaque étude envisage un périmètre particulier, ce qui pose un important problème du point de vue des conséquences politiques et sociales qu'emporte une telle qualification.

§ 2 - Les banqueroutes légales et les banqueroutes morales

Le terme banqueroute est polysémique. Il fait se rencontrer des contextes très différents et parmi eux, deux situations sont à distinguer : les *banqueroutes morale*s et celles qui peuvent être qualifiées de *banqueroutes légales*.

[1855] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 9
[1856] *Ibid.*, p. 40
[1857] Carmen M. REINHART, Kenneth S. ROGOFF et Miguel A. SAVASTANO, *Debt Intolerance*, *op. cit.*
[1858] Voir supra.

L'hypothèse de la *banqueroute morale* correspond au cas où un État décide d'effacer son engagement. C'est une pratique dénoncée et qui est pensée comme étant la manifestation d'une déloyauté de l'emprunteur. Ces banqueroutes sont jugées très sévèrement par les auteurs soulignant l'immoralité des gouvernants[1859], c'est une faute qu'ils qualifient « *d'inexcusable* »[1860].

À côté, la *banqueroute légale* correspond à l'hypothèse où l'État refuse de faire le service de sa dette (intérêts et amortissements) dans les conditions prévues par le contrat d'emprunt[1861]. Le critère établissant la banqueroute ne correspond non pas seulement pour l'État au fait de ne plus payer ses dettes, mais de ne plus le faire selon les conditions initialement prévues dans le contrat qui l'unit à ses créanciers. Ces situations correspondent à des circonstances allant du refus de paiement, à la suspension de celui-ci ou toute autre modification unilatérale à la défaveur des créanciers.

En droit, le Parlement peut voter une loi contraire aux accords passés avec les créanciers. Une loi peut ne pas respecter le droit posé antérieurement et les tribunaux ne peuvent pas se dispenser d'appliquer la nouvelle loi quand bien même elle aurait pour objet une dévaluation de la monnaie, une diminution du taux d'intérêt ou encore de modifier les possibilités d'action en justice des créanciers. Gaston Jèze le souligne dans une formule quand il signale qu'« *une loi de banqueroute n'en est pas moins une loi obligatoire pour les tribunaux du pays* »[1862]. Comme le rappel l'auteur, si une loi interdit à un tribunal de connaître une affaire, il ne peut se déclarer compétent. Et justement, les dévaluations monétaires, les taux d'intérêt, les primes de remboursement, les emprunts à lots, les immunités fiscales ou encore de la monnaie de paiement sont du domaine de loi. La possibilité de faire une banqueroute légale est donc la « *principale particularité* » d'un État au sein du système de la dette publique car en tant qu'entité souveraine il peut toujours modifier sa législation[1863]. La question de la différenciation entre les formes de banqueroutes peut alors devenir difficile

---

[1859] Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 265

[1860] *Ibid.*, p. 252, on peut d'ailleurs observer que l'auteur utilise comme synonyme les termes de « banqueroute » et de « faillite » alors qu'on sait que le terme de faillite correspond mal aux situations des Etats.

[1861] Définition classique, voir notamment *Ibid.*, p. 251

[1862] *Ibid.*, p. 248-249

[1863] Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*

comme en témoigne l'exemple des conversions des emprunts qui ne sont jamais que des novations du contrat ou les « conversions obligatoires » qui correspondent aux hypothèses des banqueroutes légales. Cette problématique est centrale aujourd'hui et se retrouve dans le contentieux des dettes publiques[1864] comme en témoigne la pratique de la répudiation législative par certains pays (la Pologne en 2002). Pour faire face, les créanciers cherchent à intégrer des clauses dans les contrats afin de limiter la souveraineté des États[1865].

Un autre problème qui porte sur les banqueroutes légales est le cas des dettes odieuses. Les auteurs soulignent généralement que le refus de payer les dettes de régime ne doit pas être considéré « *comme des inexécutions du contrat d'emprunt* »[1866], mais la théorie des dettes de régime souffre de son incapacité à pouvoir déterminer au moment de l'emprunt si celui-ci est odieux pour la population. Cela n'est jugé que rétrospectivement. La position n'est donc pas solide, car, en l'état, il n'y a pas lieu de soutenir que l'inexécution d'un contrat d'emprunt est différente dans sa nature selon le régime politique.

Il existe un autre type de situation dans lesquelles « *la légalité est limitée* » [1867]. Lorsque l'Administration est dispensée, au moins partiellement, de respecter la règle de droit [1868]. Il s'agit de situations exceptionnelles (guerre, troubles intérieurs) durant lesquelles l'Administration est « *soumise à une « légalité d'exception »* et que *« telle action normalement illégale pourra devenir légale* » [1869]. Ces situations restent d'actualité (les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1879 sur l'état de siège, la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence) et il est d'ailleurs intéressant de réfléchir au fait de savoir si les difficultés économiques peuvent toucher la « légalité de droit commun » et permettre certaines pratiques réservées aux guerres. La jurisprudence pourrait en effet avoir à déterminer si les crises économiques ne sont pas de nature à élargir la « théorie des circonstances exceptionnelles ».

[1864] Voir notamment le cas de la Grèce et la manière dont l'Etat a modifié sa loi. Voir infra.

[1865] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 216 et 217

[1866] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 252

[1867] André DEMICHEL et Pierre LALUMIERE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 32

[1868] *Ibid.*, p. 32

[1869] *Ibid.*, p. 32

§ 3 - Les limites : le crédit politique et l'accès au marché

Dans la mesure où le contrat d'emprunt est intégré à un système juridique qui voit à son sommet l'État, la sanction d'un défaut de paiement de la part des créanciers ne peut être que politique ou économique[1870]. L'apparente situation de suprématie de l'État pourrait conduire à ce que dans une situation financière difficile le pouvoir gouvernant soit facilement tenté de faire le choix de la banqueroute. Plus encore, un pouvoir gouvernant pourrait même faire banqueroute sans que sa situation soit si grave car aucun contre-pouvoir ne semble pouvoir l'empêcher d'ignorer ses engagements (comme c'est le cas de certaines villes aux États-Unis qui sont freinées par leurs États dans leurs démarches). Il convient alors de s'interroger sur le point de savoir pourquoi les États se déclarent si peu banqueroute en pratique ? Il faut d'abord relever que cette interrogation correspond à un biais dans l'analyse consistant à opposer les créanciers et les débiteurs alors qu'il a été souligné que la dette publique a une dimension organique, c'est-à-dire qu'elle irrigue l'État et toute la société internationale. Si une banque nationale détient une grande part des titres de dette publique, le refus de payer devient alors un refus contre les clients de cette banque qui sont peut-être ceux qui votent et payent des impôts autant que contre les capitalistes étrangers. La crainte d'un effet de contagion est l'explication première. Il faut d'ailleurs relever qu'un nombre considérable de banqueroutes, dont celle de 1797, sont d'abord le fruit de problèmes politiques très clairs et de situations dans lesquels les créanciers sont dénoncés par l'opinion parce qu'ils sont des créanciers de la Nation sans que pour autant cela s'avère toujours factuellement vérifiable.

À côté de cette approche politique, l'autre raison est que tout État qui fait banqueroute se voit immédiatement refuser l'accès au Marché. Le défaut de l'État emporte donc des conséquences négatives en termes réputationnels et il risque de rencontrer des difficultés pour emprunter[1871], c'est-à-dire que même s'il y arrive, les conditions seront bien plus onéreuses.

[1870] Sur cette question, voir Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 299

[1871] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

« *Être ou ne pas être en défaut ?* »[1872] Pour le débiteur, la situation de cessation de paiement à l'égard des créanciers conduit à le voir renoncer à la possibilité d'emprunter dans les meilleures conditions (qui, dans le système financier mondial, correspond à une situation difficile comme en témoigne la situation de l'Argentine qui après des années de conflits a abandonné ses positions afin de retrouver un accès au marché mondial des capitaux)[1873]. Il faut donc observer que même si pour l'État le problème de la banqueroute est politique avant d'être juridique, les politiques financières des États sont aujourd'hui marquées par la volonté de « *ne pas tarir la confiance des prêteurs, source utile de tout crédit* »[1874]. Gaston Jèze le rappelle dans ses écrits au sujet du besoin de « *moralité publique* »[1875].

Il faut enfin observer que les États renoncent à ces pratiques car « *le régime de défaut contractuel identifié est manifestement la résultante du consentement des États qui renoncent à leurs attributs de souverains pour entrer dans l'arène des marchés et s'y financer à moindre coût. La normalisation du régime de défaut par le contrat apparaît donc comme un « instrument des pouvoirs privés économiques », forgé par eux et orientés dans leurs intérêts* »[1876].

§ 4 – Le défaut après l'affaire « Mamatas » : vers une nouvelle mission pour la Cour européenne des droits de l'homme

Sous son apparence de ne sembler répondre qu'à une situation précise et unique, l'affaire Mamatas et autres c. Grèce du 21 juillet 2016 pourrait devenir un modèle de gestion des défauts souverains.

L'affaire Mamatas et autres c. Grèce (requêtes n°63066/14, 64297/14 et 66106/14) du 21 juillet 2016, a pour origine la position de la Grèce qui, ne parvenant plus à faire face à ses obligations financières, a souhaité négocier une diminution de

---

[1872] *Ibid.*
[1873] *Ibid.*
[1874] Robert DESCIMON, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *op. cit.*
[1875] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 253
[1876] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 295

sa dette avec ses différents créanciers (les États de la zone euro, le FMI ainsi des acteurs du secteur financier). Dans le cadre de cette négociation, les investisseurs institutionnels, à savoir les banques et autres organismes de crédit, ont accepté de négocier une décote de leurs titres (la baisse de la valeur nominale de leurs titres et le mode de remboursement du restant). Les personnes physiques, dont les avoirs en titres obligataires correspondaient à environ 1 % de la dette publique globale, ne participèrent pas à ces négociations, les autorités grecques et européennes ayant affirmé qu'elles n'étaient pas concernées. En décembre 2011, le FMI a invité les autorités grecques à faire participer la totalité des particuliers créanciers. Mais, la loi n° 4050/2012, modifiant les titres d'émission ou de garantie de l'État, votée le 23 février 2012 a rétroactivement intégré au contrat des « clauses d'action collective »[1877] afin d'obliger les porteurs de titres qui ne souhaitaient pas participer aux négociations à y participer ou au moins à ne pas avoir le choix et d'en accepter les conséquences. En mars 2012, le gouverneur de la Banque de Grèce, désigné comme administrateur de la procédure, déclare que les porteurs d'obligations ont consenti aux modifications proposées, un pourcentage de 91.05 % des créances non acquittées ayant participé à la procédure. Le Conseil des Ministres entérine donc le résultat qui lie désormais la totalité du capital des titres sélectionnés. L'échange des anciennes obligations par des nouvelles, d'une valeur nominale inférieure de 53,5 %, a donc lieu. En avril 2012, 6320 personnes physiques, ressortissants grecs et porteurs d'obligations de l'État grec dont les montants varient entre 10 000 € et 1 510 000 €, saisirent le Conseil d'État d'un recours en annulation, invoquant notamment une violation de leur droit de propriété. Ils furent déboutés par la juridiction administrative siégeant en formation plénière[1878].

Les requérants soutenaient que l'échange de leurs titres imposé par la loi constitue « *une expropriation de fait ayant entraîné une privation de leur propriété* » et « *une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens* » au regard de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Certains requérants (requête n°66106/14) se plaignaient également d'avoir subi une « *discrimination par rapport à d'autres créanciers* », notamment les grands

[1877] Sur la notion de CAC, voir infra.

[1878] Pour plus de détails sur les faits, se reporter au communiqué de presse du Greffier de la Cour CEDH 256 (2016). 21.07.2016. Disponible en ligne.

créanciers porteurs d'obligations d'une valeur de plusieurs milliards d'euros[1879]. La Cour estima que la procédure d'échange des titres des requérants n'a pas enfreint le droit de ceux-ci de ne pas subir de discrimination dans la jouissance de leur droit consacré par l'article 1 du Protocole n°1. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention[1880].

Passé le cas d'espèce, ce qui semble apparaître comme un futur modèle d'appréciation des situations de défaut se trouve dans les points 84 et suivants. La Cour apprécie la situation au regard : 1° du respect de la propriété, 2° de la privation de propriété et 3° du pouvoir des États, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. À cela, il faut non seulement ajouter une marge d'appréciation des États, mais aussi une marge « *assez ample lorsqu'il s'agit de déterminer leur politique sociale* » (88). Ce pouvoir serait même « *discrétionnaire non seulement pour choisir les mesures visant à garantir le respect des droits patrimoniaux ou à réglementer les rapports de propriété dans le pays, mais également pour prendre le temps nécessaire à leur mise en œuvre* » (89). Cette appréciation conduirait à proposer le modèle suivant :

[1879] Communiqué de presse du Greffier de la Cour CEDH 256 (2016). 21.07.2016
[1880] Affaire Mamatas et autres c. Grèce (requêtes n 63066/14, 64297/14 et 66106/14) 21 juillet 2016

Le défaut après l'affaire Mamatas

Les obligations négociables se transfèrent d'un porteur à l'autre et leur valeur peut fluctuer en fonction de divers facteurs. Toutefois, à leur arrivée à maturité, elles doivent en principe être remboursées à leur valeur nominale.

I. Les porteurs de titres peuvent prétendre voir leurs titres de créance remboursés. Ces derniers constituent un « bien » au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n°1.

II. La modification des conditions régissant les obligations par l'État entraînant une diminution de la valeur est contestable (critère du « *caractère involontaire de leur participation au processus de la décote* » (93)).

III. La « *privation de propriété* » (94) peut voir l'État être sanctionné.

Sauf si l'ingérence légale de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens poursuit un but légitime « d'utilité publique » et que cette dernière est proportionnée au but légitime poursuivi, c'est-à-dire qu'elle ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (96).

Pour les créanciers, la plus grande difficulté est « *le point de référence pour apprécier le degré de la perte subie par les requérants* ». La Cour rappelle que cela *« ne saurait être le montant que ceux-ci espéraient percevoir au moment de l'arrivée à maturité de leurs obligations. Si la valeur nominale d'une obligation reflète la mesure de la créance de son détenteur à la date de l'arrivée à maturité, elle ne représente pas la véritable valeur marchande à la date à laquelle l'État a adopté la réglementation litigieuse* ». La Cour va même plus loin comme en témoigne son analyse prospective, marquée par des expressions telles que « *cette valeur avait sans doute déjà été affectée par la solvabilité en baisse de l'État* » ou « *la baisse de la valeur marchande des titres des requérants laisse présager que l'État n'aurait pas été en mesure d'honorer ses obligations découlant des clauses conventionnelles incluses dans les anciens titres* » (112).

Les obligations d'États sont considérées comme ne pouvant pas être « exempt de risques » et parsemées « *d'événements imprévisibles pouvant avoir pour effet de réduire considérablement la solvabilité de leur émetteur, même si celui-ci est un État, et donc d'entraîner une perte patrimoniale subséquente pour le créancier* » (117).

En fin de compte, l'hypothèse caractérisant la banqueroute laisse une marge d'appréciation importante, cette fameuse « *marge d'appréciation dont les États contractants jouissent en ce domaine* » dont il appartiendrait à la Cour de vérifier si elles sont *« disproportionnées à leur but légitime* » (120).

Le raisonnement de la Cour semble ouvrir la voie à un régime juridique du défaut des États. Cela serait une révolution pour la matière qui verrait les États devoir répondre de la gestion de leur dette à une instance supranationale. La portée d'une telle innovation expliquerait alors peut-être pourquoi cet embryon de régime semble à la grande faveur du débiteur.

Chapitre second – Les normes gouvernant le système de la dette publique

La logique du système de la dette publique ne peut pas être comprise au regard des seules normes juridiques qui le composent. La compréhension du comportement des acteurs implique une perception plus large du système, c'est-à-dire d'envisager le système comme la somme de règles d'ordres différents et qui peuvent être confrontées les unes aux autres autant qu'associées autour d'un objectif. Dans notre hypothèse, celles-ci font système en ce qu'elles se rejoignent autour d'un objet déterminé, la dette publique. Le système est hypothétique, *ad hoc,* il est expressément conçu en vue d'offrir une perception claire et cohérente des règles touchant la dette publique.

Ce chapitre a pour ambition d'étudier les différents énoncés normatifs (juridiques, moraux, politiques, économiques) qui s'y rapportent[1881]. Ces normativités ont en commun leur objet, mais elles se distinguent les unes des autres car elles n'ont ni le même sens ni la même raison. Ces réflexions s'inscrivent dans le débat tendant à souligner que « *la normativité juridique cède face à des normativités hétérogènes qui, dans la société, sont plus puissantes qu'elle* »[1882] et au premier rang desquelles la normativité économique (**Section 1**). Ces considérations permettent de mettre en lumière que les différentes obligations à l'origine de la dette publique ne sont pas toutes juridiques et que la dette publique est bien d'abord un phénomène social (**Section 2**).

Section 1 – La prépondérance des normes économiques

Qu'elles soient juridiques, morales ou économiques, les règles consistent en des croyances et des pratiques constituées. Celles qui concernent la dette publique ont

[1881] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 119
[1882] *Ibid.*, p. 495

comme particularité d'être marquées par la pensée des économistes libéraux qui imposent de ce fait leurs valeurs (**§ 1**).

Les règles économiques posent toutefois d'importants problèmes théoriques, car l'idée de « normes économiques » n'est pas claire et la matière semble même se refuser à l'idée. Une certaine convergence épistémologique entre l'économie et le droit est malgré tout observable, celle-ci est notamment incarnée par l'usage des standards comme éléments d'organisation du système (**§ 2**).

En définitive, le système de la dette publique est gouverné par un certain nombre d'idées qui cadrent l'ensemble des comportements et ne font sens qu'au sein d'un système qui les reconnaît comme vraies (**§ 3**).

§ 1 – La construction du discours sur la dette publique

La dette publique est un sujet de préoccupation important pour les auteurs qui sont rétrospectivement considérés comme les premiers économistes libéraux[1883]. Ce sont eux qui inventent les premières règles sur la dette publique à la fin du XVII[e] siècle[1884]. À cette époque, leurs discours s'adossent à des théories morales et/ou économiques et le système de la dette publique est donc bâti à partir d'un certain nombre de postulats et de principes demandant à être admis comme vrais sans nécessairement être accompagnés de démonstrations (**A**). Ces travaux des libéraux sont par la suite repris par les juristes qui, à la différence d'autres sujets dits de nature économique, s'approprient ces vérités indémontrables sans les remettre en cause (**B**).

A. L'influence prépondérante des économistes libéraux

La construction d'un discours à visée scientifique sur la dette publique est principalement le fait des économistes libéraux (**1**). Depuis le XVIII[e] siècle, ils

---

[1883] L'aspect « retrospectif » de la construction est important. Au XVII[e] ou au XVIII[e] siècle, ces auteurs ne se qualifient pas (ou rarement) eux-mêmes d'économistes ou de juristes, ils se présentent comme observateurs de leur époque. Ce n'est qu'avec l'organisation de l'enseignement et de la recherche que les choses ont changé.

[1884] L'idée de « règle » sur le sujet pose question. Voir l'introduction. Voir aussi la thèse de Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 9 voir aussi la question du « choix de règles », p. 10.

défendent une approche globale et cherchent à diffuser le plus largement possible leurs idées (**2**). Ce succès est réalisé aux dépens des autres doctrines qui sont marginalisées (**3**).

1. Les origines du discours contemporain sur la dette publique : l'Angleterre du XVII^e siècle

Tracer une filiation et observer les influences réelles des idées imposent d'avoir à l'esprit que les démonstrations sont liées à leur contexte. Avec toute la mesure nécessaire, il est toutefois possible de remonter à ce qui peut être qualifié d'origine des discours à prétention scientifique sur la dette publique. Ces discours sont portés par les économistes libéraux et liés au développement d'une approche positiviste des sujets économiques. David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus ou encore John Stuart Mill en sont des promoteurs importants (**a**). Ce panorama permet de souligner le paradigme dans lequel ces écrits s'inscrivent, c'est-à-dire de considérer que les faits dont ces auteurs se proposent de faire la théorie leur imposent de s'écarter des discussions portant sur le bien, le mal, la religion ou la morale et qu'ils se revendiquent à ce titre comme « scientifiques » (**b**).

a. La formation de l'opinion libérale : de David Hume à John Stuart Mill

Dès le XVII^e siècle, la plupart des économistes de Grande-Bretagne écrivent sur la dette publique et prennent position dans les débats. Comme souligné, la Glorieuse Révolution d'Angleterre de 1688 voit le Parlement prendre le contrôle effectif des impôts et des dépenses[1885]. Passé ce moment, la dette publique n'est plus pensée comme un crédit privé du Roi, elle devient un crédit public contrôlé par le Parlement et la Nation[1886]. Dans le sillage de ce nouveau paradigme, la Banque d'Angleterre est créée en 1694 pour agir en tant que banquier du gouvernement et gestionnaire de sa dette. La dimension organique de la dette publique s'affirme et si

[1885] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*
[1886] *Ibid.*

les créanciers sont au départ des grandes sociétés, le développement des services de courtage conduit rapidement une grande partie de la population à souscrire aux nouvelles émissions[1887]. Le développement d'un marché détaché de l'emprise de l'État doit profiter à tous[1888]. Ce développement nécessite la création de restrictions constitutionnelles « *auto-exécutrices* »[1889] incarnées par la présence d'un Parlement ayant un rôle important dans la vie politique (qui expliquerait pourquoi les États absolutistes comme l'Espagne ou la France ne pouvaient pas créer les conditions économiques de la croissance d'un marché à long terme) ainsi que la création d'un pouvoir judiciaire politiquement indépendant. À ce moment, il y a donc un lien logique entre l'engagement crédible du gouvernement à honorer ses ententes financières et le cadre d'un engagement plus important en faveur de la protection des droits privés[1890]. Ces conditions permettent la croissance des marchés des capitaux privés et en parallèle celle des marchés publics de capitaux. Ce projet pose les bases d'une rupture avec le mercantilisme voyant les gouvernements dominer la vie économique et qui considèrent que la dette publique ne présente pas de conséquences économiques préjudiciables[1891]. Pour ces raisons, les économistes de Grande-Bretagne écrivent les premiers sur la dette publique et servent de référence.

S'il peut paraître imprudent d'attribuer à certains auteurs une emprise majeure dans la formation de l'opinion des époques, un des enseignements de la reconstruction historique des doctrines est que les opinions des meilleures autorités forment « *l'opinion normale* »[1892] du temps. Ces opinions peuvent être contredites, démenties, mais elles forment un ensemble d'idées et de jugements communs à la majorité des membres d'une même société et servent de référence ou de modèle. Parmi les théoriciens les plus influents, il est possible de relever David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus ou encore John Stuart Mill.

[1887] *Ibid.*
[1888] Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*
[1889] *Ibid.*
[1890] *Ibid.*
[1891] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*
[1892] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, *op. cit.*, p. 203

La pensée de David Hume (1711-1776) sur la dette publique n'est pas toujours claire. Il semble ne pas vouloir juger la dette publique *par principe* négativement[1893], mais il souligne à travers de fameuses formules restées dans les mémoires que la dette publique a de graves conséquences sociales et politiques. Dans le même sens, il se dit préoccupé par le pouvoir dont sont investis les créanciers[1894]. À bien des égards, David Hume est un pionnier de l'analyse contemporaine des dettes publiques[1895]. Il est l'un de ceux qui, par exemple, usent le plus de l'idée selon laquelle les dettes publiques ne seraient qu'une forme particulière de dette privée. Son approche globale des sujets financiers le conduit d'ailleurs à lier les problèmes des impôts, de la monnaie, du commerce, de la liquidité et des dettes publiques. En cela, il propose une analyse générale du sujet qui sera le trait caractéristique de l'Économie politique telle qu'elle se développe à partir de la fin du XVIII^{e} siècle.

Dans son ouvrage « *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* » qui paraît en 1776[1896], Adam Smith (1723-1790) consacre un chapitre entier aux dettes publiques. Il faut d'abord relever qu'il est l'un des rares auteurs à écrire hors période de conflits militaires. Cela le distingue des autres observateurs et explique pourquoi dans ses écrits la problématique des dettes de guerre est moins marquée. Ce point doit être souligné, car entre la Glorieuse Révolution de 1688 et la fin des guerres napoléoniennes en 1815, la Grande-Bretagne est en guerre plus de la moitié du temps[1897]. Adam Smith s'inscrit comme un libéral, un critique de la politique du gouvernement et du mercantilisme. Il ne pense pas toujours la dette publique négativement, mais déplore l'omission du gouvernement de prévoir un fonds d'amortissement suffisant[1898]. Il souligne certains avantages de la dette publique comme le financement des dépenses de guerre et, dans certaines circonstances, pense

---

[1893] Il souligne par exemple que les emprunts d'État possèdent certaines propriétés qui les rendent indispensables au développement de l'activité commerciale. Voir David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, *op. cit.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 147 et suivantes.

[1894] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*

[1895] Arnaud DIEMER, « David Hume et les économistes français », *Hermès, Université de Reims*, 2005, pp. 1-27.

[1896] Adam SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Londres; Paris, Chez Pierre J. Duplain, 1788.

[1897] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*

[1898] *Ibid.*

qu'elle peut être au service de l'économie privée, mais il dénonce par contre l'imposition oppressive et ses inconvénients[1899]. La position de Smith se veut pragmatique. Il relève les dangers de la dette publique, mais il remarque aussi que la Grande-Bretagne résiste à des niveaux d'endettement élevés tout comme il souligne qu'elle peut permettre de développer des pans de l'économie.

L'aversion pour la dette publique de David Ricardo (1772-1823) est plus prononcée que celle d'Adam Smith. Il préconise le financement de la guerre exclusivement par la fiscalité et plaide pour un rachat total de la dette publique existante au moyen d'une taxe sur le capital[1900]. Il établit aussi sa très discutée « équivalence impôt-emprunt »[1901] .

Thomas Malthus (1766-1834) est lui principalement connu pour sa préoccupation sur l'alimentation suffisante et nécessaire pour faire face à une population en croissance exponentielle. Sur le sujet des dettes publiques, il se distingue de David Ricardo et défend que rembourser rapidement et totalement la dette publique aggrave la détresse de l'économie. Il semble considérer que les emprunts publics peuvent avoir des effets positifs, notamment s'ils sont au service de grands projets d'infrastructure[1902].

Malgré leurs divergences, ces auteurs participent à la création d'un cadre assez précis et leur influence sur les auteurs français est manifeste. Pour un exemple, Montesquieu rejoint la vision de Hume sur la destructivité de la dette publique dans son ouvrage « *De l'esprit des lois*» de 1748[1903]. Il faut aussi observer que les écrits français sur les questions du crédit public mêlent les concepts de dette publique, de dette nationale et de dette de l'État et s'appuient donc sur la perspective britannique au sein de laquelle la distinction n'est pas opérante. La perception britannique de la dette publique en France est reprise sans prudence par les juristes qui écartent alors très largement des distinctions pourtant fondamentales. Dans le même sens, ces auteurs observent au XIX^{e} siècle le nouveau développement de grandes places

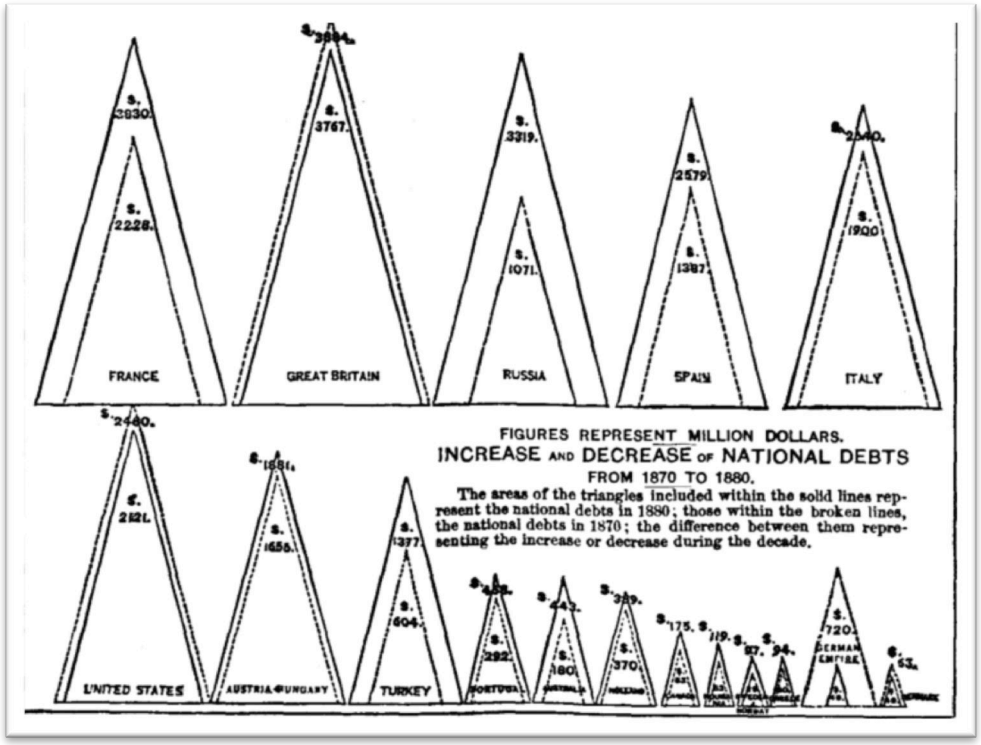
---

[1899] Albert DELATOUR, *Adam Smith*, *op. cit.*, p. 310 et s.
[1900] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*
[1901] Voir infra.
[1902] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*
[1903] *Ibid.*

financières et ils peuvent alors étudier la logique de marchés financiers qui prennent leur forme moderne avec comme cœur la diffusion des titres de dette publique.

Ces premiers regards et travaux sont rapidement critiqués. Parmi eux, il est possible de relever les idées de John Stuart Mill (1806-1873) (formé par Jeremy Bentham) qui discute la question dans une époque de grande croissance économique et en temps de paix. Dans son « *Principles of Political Economy* » de 1848[1904], il traite trois questions liées aux dettes publiques (encore une fois qualifiées de dette de la nation) : « *Est-il souhaitable de couvrir les dépenses publiques extraordinaires par des prêts ? N'est-il pas souhaitable de racheter une dette nationale par une contribution générale ? N'est-il pas souhaitable de maintenir un excédent de recettes pour le rachat de la dette* »[1905]. L'auteur réfléchit sur la raison qui peut guider un gouvernement à choisir d'emprunter. Ce choix politique est par principe jugé « *pernicieux* » par l'auteur s'il est généralisé, mais il peut se justifier dans le cas de dépense de circonstances ou d'investissement. Les idées de Mill sur la dette publique ne sont pas très différentes des grandes affirmations classiques (notamment d'Adam Smith). Il prend position sur l'effet d'éviction, la question plus générale des taux d'intérêts d'emprunt, raisonne par comparaison avec les dettes privées, etc. Dans le schéma présenté ci-dessous tiré des « Principes de l'économie politique », il questionne l'influence du gouvernement sur l'augmentation de la « *dette nationale* » (*sic*) et souligne l'évolution continue de la dette publique dans tous les États ainsi que de la nécessité de maintenir un revenu excédentaire pour le rachat de la dette.

[1904] « Principles of Political Economy », Book V. On The Influence Of Government, Chapter V. Of A National Debt. Voir aussi Book I, Chap. IV, § 5.
[1905] § 1. Is it desirable to defray extraordinary public expenses by loans? § 2. Not desirable to redeem a national Debt by a general Contribution. § 3. In what cases desirable to maintain a surplus revenue for the redemption of Debt.



Source : John Stuart Mill, « Principles of Political Economy », Book V. On The Influence Of Government, Chapter V. Of A National Debt, § 3. In what cases desirable to maintain a surplus revenue for the redemption of Debt.

Dans l'ensemble, les économistes britanniques de la période classique considèrent que la dette publique est le résultat de situations d'urgence, par exemple la guerre, et qu'elle est un gaspillage de ressources économiques. Selon la perspective libérale, la dette publique est un détournement de capitaux privés (comprendre « productifs ») qui déstabilise l'économie nationale[1906].

b. Les enjeux épistémologiques

Si pour le lecteur contemporain les premiers travaux des libéraux semblent idéologiquement marqués et que les mots choisis semblent faire penser qu'il existe un engagement moral très fort chez certains - au point de laisser penser que « *les notions*

[1906] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*

mêmes d'idéologie et de technique semblent se brouiller »[1907] - ces écrits doivent être compris dans la relative convention qui existe au sein de la société sur ce qui est « bien » ou « mal ». Sur ce point, les autorités religieuses jouent un rôle considérable et leurs discours influencent la compréhension sociale des problèmes financiers, comme en témoignent la prohibition du prêt à intérêt et ses conséquences. Ainsi, et en se situant dans la lignée de ces conventions sociales, ces discours sur la dette publique doivent être compris comme des faits d'expérience au même titre que les objets physiques dont s'occupent les sciences naturelles. Pour leurs auteurs, il ne s'agit jamais de défendre une position irrationnelle. Au contraire, du point de vue épistémologique, leur méthode est de défendre « la connaissance ». Leurs observations existeraient donc indépendamment des autres et des contestations. Ces travaux sur la dette publique se situent sur le terrain de la prétention scientifique et cette approche pousse logiquement à la recherche d'un modèle de relation régulière et par la suite, mathématisable (l'idée est déjà présente chez Adam Smith, David Ricardo, mais qui connaît sa consécration avec Francis Edgeworth[1908]). De cette époque date l'idée que la raison du marché est habitée par une raison proche de la logique individuelle, c'est-à-dire dominée par l'idée qu'il faut « donner pour avoir » et donc « laisser faire ». Étendue, cette idée lie les dettes publiques et les dettes privées et situe les discours sur la dette publique dans le cadre conceptuel des sociétés marchandes (au sens de « *commercial society* » développé chez Adam Smith dont la thèse porte sur la division du travail au sein d'une société donnée). Le lien qui existe entre l'ordre providentiel et l'ordre du marché est constitutif de cette pensée. Franck Waserman le relève en affirmant que si ces auteurs *« ne cherchent pas à faire d'une prétendue neutralité axiologique un gage de rigueur de leurs travaux* »[1909], c'est qu'ils ont l'ambition de chercher et de trouver la « bonne politique » au sens où, comme le souligne Charles Gide et Charles Rist, ces idées ont la particularité d'être développées au moment de la création d'une nouvelle science, l'*Économie politique*, qui au XVIII^e^ et XIX^e^ siècle n'est pas séparée de la Politique[1910].

[1907] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 33

[1908] Ces auteurs, essentiellement anglais, s'inspirent souvent d'auteurs français tels Pierre Nicole, Bernard de Mandeville, Pierre Le Pesant de Boisguilbert, François Quesnay ou Anne-Robert-Jacques Turgot voir, selon certains, d'auteurs encore plus anciens comme Pierre Jean De Olivi.

[1909] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 36

[1910] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*

Ces discours évoluent par la suite avec la « *poussée scientiste de la fin du XIX^e^ siècle et du début du XX^e^ siècle* »[1911], mais l'analyse contemporaine sur les dettes publiques ne s'est pas défaite de ces liens. Ces études sont très critiquées depuis pour leur dimension « instinctive » et les affirmations ne semblent pas véritablement justifiées par leurs auteurs qui n'ont qu'une vision parcellaire de la société dans laquelle ils vivent. Pourtant, ces idées marquent durablement les débats. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que leur succès est aussi dû au parfait maniement de la rhétorique par leurs promoteurs et à la peur que suscite la question dette publique dans l'opinion (fortement relayée par la presse). Ces « *discours engagés* »[1912], sinon prescriptifs, laissent une empreinte profonde et les idées se retrouvent encore aujourd'hui chez les auteurs. Un des exemples les plus connus de la non-remise en cause du cadre conceptuel du XVIII^e^ siècle est peut-être la nouvelle jeunesse offerte à « l'équivalence ricardienne » par Robert J. Barro[1913]. Citant Friedrich Nietzsche, James Buchanan constate lui que la théorie de la dette publique pour la science économique reste un « *champ de bataille sombre* »[1914].

2. Le mouvement de globalisation des concepts, une idée ancienne

Le mouvement de globalisation et de diffusion des fins et moyens de traiter la question des dettes publiques est ancien. Il existe déjà au XVIII^e^ siècle des réflexions sur des principes généraux de gestion financière applicables à l'ensemble des États. À cette époque, des physiocrates comme Éleuthère Irénée du Pont de Nemours[1915] ou Paul Pierre Le Mercier de La Rivière voyagent aux États-Unis[1916]. Le Mercier de La Rivière relève par exemple en 1767 le problème de la mobilité des valeurs

---

[1911] Michel BOUVIER, Jean-Pierre LASSALE et Marie-Christine ESCLASSAN, *Finances publiques*, 11e (1ère éd. 1993)., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuels », 2012, 1063 p. p. 17 et suivantes

[1912] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 36

[1913] Michel LUTFALLA, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIXe siècle français », *op. cit.*

[1914] James M. BUCHANAN, « The Icons of Public Debt », *op. cit.*

[1915] Il fonde une imprimerie et le 13 septembre 1792, Pierre Didot est chargé par l'Assemblée nationale législative de lui confier le contrat d'impression des assignats.

[1916] Éleuthère Irénée du Pont de Nemours fonde en 1802 à Wilmington, dans le Delaware « E.I. du Pont de Nemours et compagnie ». À l'origine, c'est une usine de fabrication de poudre à canon. Pendant la Seconde Guerre mondiale, DuPont développe une expertise dans le nucléaire en construisant l'usine de production de plutonium sur le complexe nucléaire de Hanford pour le projet Manhattan.

mobilières[1917] et ses travaux sont salués par Adam Smith, habituel grand critique des physiocrates[1918]. La reconnaissance de Smith en France doit d'ailleurs beaucoup au succès de David Hume. Ce dernier est lié à d'Alembert, Buffon, Malesherbes, Diderot, Crébillon, Helvétius, d'Holbach, Hénault, Raynal, Suard, La Condamine ou de Brosses[1919]. Hume est aussi en correspondance avec Turgot et l'Abbé Morellet. Après les années 1850, Hume devient une référence sur l'étude des dettes publiques en France comme en témoigne la réédition des ses « 7 essais » par Léon Say en 1852[1920]. La première traduction de ses écrits est l'œuvre de Melle de La Chaux (1752-1753) et dès cette époque, ses écrits, qui s'inspirent de ses voyages, tendent à diffuser des idées globales et détachées des racines culturelles et politiques des États sur le commerce, l'intérêt ou l'emprunt. Il faut d'ailleurs souligner que Hume effectue deux séjours en France, le premier lorsqu'il est âgé de 23 ans (de 1734 à 1736) et le deuxième en 1763 en qualité de secrétaire de Lord Hertfort nommé ambassadeur d'Angleterre à Paris[1921]. David Hume diffuse de ses idées et le grand succès qu'il rencontre en France participe à transmettre les caractéristiques de son approche, notamment marquée par la perception qu'un emprunt d'État doit être pensé comme une forme particulière d'emprunt privé. S'il fallait encore insister sur l'importance prise par la globalisation des concepts au XIX^{e} siècle, il suffirait de relever les références qui lui sont faites dans les deux dictionnaires d'économie politique, rédigés dans la seconde moitié du XIXe siècle : le « *Dictionnaire d'économie politique* » de Coquelin et Guillaumin (1853, 1873) et le « *Nouveau dictionnaire d'économie politique* » de Chailley et Say (Léon) qui là encore permettent de diffuser sa pensée sur la monnaie, le crédit ou l'amortissement et les emprunts[1922].

Ainsi, si l'époque contemporaine est marquée par l'idée d'experts internationaux et les travaux des institutions internationales indépendantes, il faut y

---

[1917] Philippe NOREL, *L'Invention du marché. Une histoire économique de la mondialisation*, Le Seuil, 2014, 597 p.

[1918] Pour rendre compte du rayonnement de David Hume sur l'économie politique française (sa correspondance avec Turgot à propos de la question de l'impôt ; l'admiration de Léon Say pour son œuvre économique et l'hommage rendu à David Hume par les deux grands dictionnaires d'économie politique français du 19ème siècle) voir Florence GAUTHIER, « Le Mercier de la Rivière et les colonies d'Amérique », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n^{o} 20, 1 Janvier 2011, pp. 37-59.

[1919] Arnaud DIEMER, « David Hume et les économistes français », *op. cit.*

[1920] *Ibid.*

[1921] *Ibid.*

[1922] *Ibid.*

voir une forme d'héritage d'une idée très ancienne qui a pour raison le propre de la rationalité économique, la construction d'un modèle général de gestion détaché de l'histoire culturelle et politique des différents États[1923].

Il est alors intéressant de relever que ce qui est nommé le phénomène « *d'américanisation du droit* »[1924] ne correspond à rien de plus dans les faits que la mise en avant d'un certain nombre de valeurs. Olivier Jouanjan souligne d'ailleurs avec raison que « *les techniques et les sciences sont de plus en plus universelles, pas nécessairement les valeurs ; les techniques et les sciences sont essentiellement concurrentielles, pas les valeurs* »[1925]. Le problème des valeurs véhiculées par le mouvement de globalisation des idées et sa conséquence, la création d'un droit, est aujourd'hui d'autant plus frappant que le système juridictionnel établi par la Commun Law permet la mise en avant des principes philosophiques qui guident les décisions judiciaires. À côté, la portée des actions des organisations internationales, dont le Fonds Monétaire International, est significative et depuis une vingtaine d'années des études imposent une certaine lecture de l'histoire, par exemple un cadre aux défauts d'État[1926]. Ces interprétations paraissent légitimes et s'imposent aux décideurs nationaux. Elles deviennent même si contraignantes qu'il importe peu que telle ou telle approche soit historiquement fausse. *Quid* alors des analyses des juristes qui fondent leur analyse sur ces mêmes données tronquées ?[1927].

3. Le rejet des autres doctrines : l'exemple du socialisme

L'emprise des libéraux dans la construction du système de la dette publique a un « effet boule de neige », c'est-à-dire qu'au fur et à mesure que les idées se développent et sont admises il devient de plus en plus difficile pour les autres sensibilités de faire accepter leurs vues. Au XVIII[e] puis au XIX[e] siècle, le système de la dette publique est organisé autour de normes juridiques et économiques qui ne

---

[1923] Voir infra

[1924] Voir infra.

[1925] Olivier JOUANJAN, Université d'Hokkaido, Sapporo, Site internet d'Olivier Jouanjan https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxvbGl2aWVyam91YW5qYW58Z3g6NTNiNTNiNGEyZDJhYjQ5Zg, 2010.

[1926] Carmen M. REINHART, Kenneth S. ROGOFF et Miguel A. SAVASTANO, *Debt Intolerance*, *op. cit.*

[1927] Jean-Bernard MATTRET, « Un État peut-il faire faillite ? », *Revue française de Finances Publiques*, n° 112, 2010, p. 299.

peuvent pas être remises en cause si aisément. Quand le Code Napoléon entre en vigueur, il fige un état des conceptions qui deviennent des axiomes et qui ne peuvent être écartées par la seule force d'idées contraires. Elles deviennent alors des normes et doivent être admises par tout le monde et acceptées comme « vraies » sans contestation. L'exemple des transformations des idées et de la législation sur le crédit ou sur la propriété sont de ce point de vue des exemples significatifs.

L'un des courants contestataires des idées libérales est le socialisme. Le mot socialisme recouvre un ensemble très divers de courants de pensée et de mouvances politiques dont le point commun est de rechercher une organisation sociale et économique « plus juste ». Pour les raisons de contexte évoquées, ces doctrines sont considérées comme étant moins bien équipées pour intervenir dans le champ financier public. Le champ disciplinaire est construit par les libéraux et il leur est donc tout spécifiquement adapté. Les autres sensibilités économiques n'y trouvent pas leurs sujets de réflexion de prédilection comme en témoigne l'ouvrage « *Le Capital* » de Karl Marx paru en 1867 dans lequel les développements sur la dette publique sont marqués par les idées libérales dominantes[1928]. L'ouvrage a beau s'inscrire comme une riposte, il a pour base de réflexion les acquis de l'Économie politique à l'époque. Dans le Chapitre 31 « Genèse du capitaliste industriel », Karl Marx envisage très clairement les effets de distribution et de redistribution des richesses produits par la dette publique : « *la dette publique, en d'autres termes, l'aliénation de l'État, qu'il soit despotique, constitutionnel ou républicain, marque de son empreinte l'ère capitaliste. La seule partie de la soi-disant richesse nationale qui entre réellement dans la possession collective des peuples modernes, c'est leur dette publique. Il n'y a donc pas à s'étonner de la doctrine moderne que plus un peuple s'endette, plus il s'enrichit. Le crédit public, voilà le credo du capital. Aussi le manque de foi en la dette publique vient-il, dès l'incubation de celle-ci, prendre la place du péché contre le Saint-Esprit, jadis le seul impardonnable. La dette publique opère comme un des agents les plus énergiques de l'accumulation primitive. Par un coup de baguette, elle donne l'argent improductif de la vertu reproductive et le converti ainsi en capital, sans qu'il ait pour cela à subir les risques, les troubles inséparables de son emploi industriel et même de l'usure privée. Les créditeurs publics, à vrai dire, ne donnent rien, car leur principal, métamorphosé en effets publics d'un transfert facile, continue à fonctionner entre*

[1928] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 113

leurs mains comme autant de numéraires. Mais, à part la classe de rentiers oisifs ainsi créée, à part la fortune improvisée des financiers intermédiaires entre le gouvernement et la nation, de même que celle des traitants, marchands, manufacturiers particuliers, auxquels une bonne partie de tout emprunt rend le service d'un capital tombé du ciel, la dette publique a donné le branle aux sociétés par actions, au commerce de toute sorte de papiers négociables, aux opérations aléatoires, à l'agiotage, en somme, aux jeux de bourse et à la bancocratie moderne »[1929]. Karl Marx étudie la dette publique de manière empirique. En observant le système britannique, il remarque qu'elle est au centre des rapports financiers et politiques de l'État et en liant son remboursement au besoin d'établir un système fiscal solide, il rejoint d'ailleurs les auteurs qui soutiennent l'idée que l'évolution des impôts est liée à la dette publique[1930].

Une autre vue du socialisme est de nier le droit de retirer un bénéfice quelconque de l'argent[1931]. Si la question du prêt à intérêt est regardée comme tranchée pour les libéraux[1932], il n'en est pas de même pour les socialistes qui à l'image de Proudhon réclament en 1847 une refonte radicale des lois sur le prêt à intérêt qu'il considère comme une injustice. Proudhon tente d'ailleurs de créer lui-même une « Banque du Peuple » pratiquant des prêts sans intérêt[1933].

En fin de compte, le rejet des thèses libérales ne produit que des effets politiques, mais ne modifie pas l'économie car le système capitaliste est très fortement installé. Le « penser contre » est peu ou pas repris par les juristes qui inscrivent leurs travaux dans le sillage tracé par les libéraux.

B. Sens et effets d'une domination acceptée par les juristes

Ce qui est nommé ici « la domination » des économistes acceptée par les juristes correspond à l'observation rétrospective de l'influence exercée par les économistes classiques sur l'analyse des dettes publiques dans les Facultés de Droit.

[1929] Karl MARX, *Le capital*, *op. cit.*, p. 337
[1930] *Ibid.*, p. 338
[1931] Louis GARRIGUET, *Prêt, intérêt et usure*, *op. cit.*, p. 65
[1932] Sur la question de l'intérêt chez les Marxiste, voir *Ibid.*, p. 44 et 45
[1933] Pierre-Joseph PROUDHON, *Les confessions d'un révolutionnaire, pour servir à l'histoire de la révolution de février*, Paris, au bureau du journal « la Voix du peuple », 1849, 106 p.

Pour le formuler différemment, il s'agit du constat que les juristes rejoignent l'essentiel des idées libérales sur les dettes publiques sans chercher à les démonter ni à observer une spécificité justifiée par l'analyse juridique du sujet[1934]. Cette approche permet de souligner un paradoxe car les juristes étudient pourtant très tôt, et sous tous leurs aspects, un certain nombre de sujets pensés comme étant de nature économique et au premier rang desquels les impôts. L'observation de cette domination dans l'analyse doit en plus être comprise dans le cadre de l'organisation académique de l'enseignement et les effets de la dépendance de l'enseignement de l'Économie dans les Factulés de Droit (**1**). La reconnaissance des finances publiques comme matière autonome bouleverse le système, car cette science défend le besoin d'un autre regard (**2**). Le XX^e^ siècle est lui marqué par une rupture avec l'Économie politique et la prise de pouvoir des hauts fonctionnaires (**3**).

1. Les conséquences de la dépendance de l'enseignement du Droit et de l'Économie dans les Facultés

Avant même le XIX^e^ siècle, les juristes utilisent beaucoup des travaux servant de base aux économistes. Des auteurs comme Domat (1625-1696), Portalis (1746-1807) ou Tronchet (1726-1806) lisent Pierre Nicole (1625-1695), Bernard de Mandeville (1760-1733) ou Pierre Le Pesant de Boisguilbert (1646-1714). Le Code Napoléon, défendu par ces juristes, vient d'ailleurs justement figer en droit un certain nombre de principes du capitalisme. Cette reconnaissance dans la loi ne doit pas être seulement comprise comme une adhésion aux valeurs avancées par les économistes libéraux, il faut aussi observer que les juristes ne sont généralement pas à l'aise pour discuter le fond d'un ordre normatif qui fonctionne selon des mécanismes très différents et qu'ils ne comprennent pas toujours. Au XVIII^e^ et jusqu'au milieu du XIX^e^ siècle, l'économie se développe par le prisme de la révélation, d'un ordre naturel et fait appel à une forme de rationalité revendiquée comme supérieure. Les Physiocrates défendent un ordre naturel propre aux sociétés humaines qui va de lui-même, une « *voix de la Nature* » qui indique à l'homme « *ce qui lui est plus avantageux* » et par conséquent, « *il point n'est besoin de contrainte pour déterminer*

[1934] Pour une analyse en ce sens, voir Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.*, p. 6 et s.

chacun à chercher son avantage ». C'est, selon l'analyse de Charles Gide et Charles Rist, cette approche qui fait que les Physiocrates « *aboutissent à la négation de toute législation, de toute autorité, en un mot à supprimer l'État* »[1935].

Les principes économiques qui accompagnent les transformations de la société sont une rupture avec les systèmes du passé (Adam Smith cherche par exemple, du point de vue normatif, à contrecarrer le « *système mercantile* »[1936]). Le travail des juristes tend donc à faire passer la loi des hommes (le droit) après ces considérations transcendantes et à soutenir une approche « légitimante » des institutions du régime[1937]. D'ailleurs, dans le paysage politique, l'opinion positive de Melon sur la dette publique est longtemps soutenue, par exemple par Voltaire[1938] qui affirmait « *qu'un État qui ne doit qu'à lui-même ne s'appauvrit pas, et que ses dettes mêmes sont un nouvel encouragement pour l'industrie* »[1939].

L'histoire de l'enseignement de l'Économie en France joue un rôle important en matière de construction d'un discours sur la dette publique. Plus précisément, la dépendance de l'enseignant du Droit et de l'Économie dans les Facultés[1940] oblige très tôt les professeurs de Droit tels que Joseph-Marie de Gérando, Louis Marie de La Haye Cormenin ou Pellegrino Rossi[1941] à se saisir des sujets financiers. D'ailleurs, entre le décret impérial du 17 septembre 1864 et 1896, la chaire d'économie politique est même confiée à des professeurs de droit (Anselme Batbie[1942] puis Gustave

---

[1935] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 38

[1936] Jean DELLEMOTTE, « La "main invisible" d'Adam Smith : pour en finir avec les idées reçues », *L'Économie politique*, n° 44, 3 Novembre 2009, pp. 28-41.

[1937] Sur cette question, voir infra

[1938] Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, *op. cit.*

[1939] Cité par Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, *op. cit.*, p. 456

[1940] « Certes, est créée en 1819 une chaire économie politique au sein de la faculté de droit de Paris mais cette chaire ne fut jamais pourvue. La discipline n'est enseignée d'abord qu'à l'extérieur de l'Université, notamment au sein de l'Ecole spéciale de commerce créée par Say en 1817 et qui deviendra l'actuelle Ecole supérieure de commerce de Paris, puis dans le système public mais dans trois chaires d'institutions extérieures à l'Université : au Conservatoire national des arts et métiers (1820), au Collège de France (1831) et à l'Ecole des ponts et chaussées (1846) », voir Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *op. cit.*

[1941] Pellegrino Rossi est aussi professeur d'économie politique au Collège de France.

[1942] À titre d'exemple, le décret impérial du 17 septembre 1864 a créé une chaire d'économie politique à la faculté de droit de Paris. Elle fut confiée au publiciste Anselme Bathie, jusqu'alors professeur suppléant de droit administratif. Membre de la Société d'économie politique, Anselme Bathie obtient d'ailleurs le soutien des libre-échangistes qui trouvent dans sa nomination motif à satisfaction (...) Batbie est un juriste, docteur en droit et professeur de droit, recruté au terme d'une agrégation ne

Boissonade et Paul Cauwès[1943]). De ce fait, les juristes consacrent pour la plus grande majorité d'entre eux des développements importants sur les dettes publiques. Trois idées sont significatives du sens de leurs analyses.

La première idée est que les professeurs des Facultés de Droit sont marqués par le système mis en place pendant la période révolutionnaire, à savoir la construction juridique d'un nouveau débiteur public – la Nation - et les apports de la Loi du 24 août 1793 créant la « dette de la République » et le Grand Livre de la Dette Publique. Ici, les juristes jouent un rôle important de légitimation des nouvelles institutions. À titre d'exemple, à Paris, le premier cours de « droit constitutionnel » est professé en 1834 sous la Monarchie de Juillet par Pellegrino Rossi dont la nomination a pour ambition de « *calmer toute ardeur révolutionnaire de l'élite de la jeunesse en démontrant toutes les qualités du régime en place, la Monarchie de Juillet, conformément à la lettre de mission définie par le ministre de Louis-Philippe, François Guizot* »[1944]. Dans ses travaux, Pellegrino Rossi étudie le système en place après la révolution et commence son travail sur les dettes publiques par l'affirmation que « *lorsque dans un État bien organisé le gouvernement contracte un emprunt, les titres en sont inscrits sur ce qu'on appelle le grand livre, c'est-à-dire sur les registres de l'État. Le public connaît ainsi à un franc près le montant de la dette publique* »[1945]. Le reste des développements respecte la même approche légitimante. Cette vue du sujet est caractéristique des juristes qui s'inscrivent d'ailleurs dans la tradition de leur première mission[1946].

La deuxième idée est le prolongement de ce premier mouvement, c'est que l'intérêt pratique domine. Les travaux juridiques sur la dette publique ne dépassent que rarement le traitement de différentes problématiques techniques et leur lien avec des questions juridiques (l'emprunt ou l'amortissement par exemple). Aucune étude

---

comportant aucune épreuve ayant trait à l'économie. Ce cours sera ensuite assuré par Gustave Boissonade puis par Paul Cauwès. Voir Franck WASERMAN, Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle, op. cit., p. 131

[1943] Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *op. cit.*

[1944] « Le positivisme dans la science européenne du droit constitutionnel : quatre étapes », voir Olivier JOUANJAN, Université de Kyoto, Site internet d'Olivier Jouanjan : https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxvbGl2aWVyam91YW5qYW58Z3g6NTNiNTNiNGEyZDJhYjQ5Zg, 2010.

[1945] Pellegrino ROSSI, *Cours d'économie politique. Tome 4*, Paris, Guillaumin, 1865., p. 219

[1946] François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français : des origines à la Révolution*, 3e éd., Paris, CNRS éditions, 2010, 758 p.

n'offre une vision d'ensemble ou n'a l'ambition de se détacher du cadre conceptuel des libéraux. René Stourm cite par exemple l'« *Essai sur les taxes* » de David Hume pour rappeler le fonctionnement de toute organisation sociale[1947]. Les juristes étudient les différents régimes juridiques applicables aux différentes circonstances générées par les situations en présence (le régime des rentes, des obligations, etc.), mais ne remettent pas en cause les avancées sur le crédit, les intérêts, la propriété ou la situation d'endettement. L'approche du juriste est essentiellement descriptive, il « pense pour » le système de la dette publique et explicite le droit en vigueur.

La troisième idée importante est que les juristes ne cherchent pas à réfléchir sur le sujet autant que sur d'autres tels les dépenses publiques, le budget ou les impôts. La raison de cette dernière spécificité n'est pas claire et n'est jamais justifiée. La dette publique semble alors être un cas à part dans les études. Les choses fonctionnent au moyen de ce que Benoit Plessix nomme « *l'emprunt juridique* » dont il propose la définition suivante : il y a emprunt « *si une discipline juridique manifeste, expressément ou implicitement, sa volonté d'utiliser une autre discipline comme source d'inspiration de ses propres règles et notions, alors que rien ne l'y oblige (...) il n'y a sans doute pas un emprunt volontaire qui ne peut s'expliquer par une influence exercée en amont sur l'esprit de son auteur* »[1948]. Certains auteurs, par exemple J.-J. Chevallier, dénoncent ici une certaine « *kleptomanie* ». Il est aussi possible de considérer que ces approches sont guidées par l'apparente technicité de leur objet. Les juristes préfèrent laisser le soin des questions détachées du droit positif à d'autres et reprennent le discours « officiel » des économistes dominants.

2. L'autonomisation des finances publiques : le bouleversement

Dans les études juridiques, la dette publique est réduite à une question précise et technique, pourtant, ces travaux sont publiés dans un contexte riche, celui du XIX[e] siècle, qui se caractérise par les « *transformations vertigineuses* » du paysage financier[1949]. Malgré cela, peu d'auteurs remettent en cause les préceptes libéraux qui semblent trop profondément assimilés. L'étude de la dette publique par les juristes est

---

[1947] Arnaud DIEMER, « David Hume et les économistes français », *op. cit.*
[1948] Cité par François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 258
[1949] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 82

toutefois bouleversée par l'apport des finances publiques comme une matière autonome[1950]. Cette nouvelle science connaît la particularité de s'affirmer comme une branche « *fondamentalement interdisciplinaire, à la croisée du droit par ses moyens et de l'économie par son objet, à la fois technique par sa complexité et politique par sa visée* »[1951]. « *L'énormité* » de la dette de l'État est d'ailleurs au cœur de ce projet académique et est immédiatement relevée par Émile Bouvier lorsqu'il observe le rôle nouveau gagné par la science des Finances[1952]. Il consacre d'ailleurs l'essentiel de son argumentation au sujet des dettes publiques en faisant le constat que les juristes de l'époque remarquent les problèmes, mais qu'ils manquent de personnalité dans leurs recherches. Émile Bouvier est très clair, les juristes apportent trop peu de réponses originales : « *Dans ces conditions il importe que tout le monde puisse voir clair et tout le monde demande des éclaircissements. Ce ne sont pas seulement les étudiants qui réclament un enseignement technique, c'est la masse des contribuables qui veut s'instruire* »[1953]. Ce signal ne prend pourtant pas complètement corps. Certes, les premiers ouvrages spécialisés de finances publiques se détachent des développements traditionnels de droit public et bénéficient de la nouvelle spécialisation, mais les développements se limitent à la mise en avant des enjeux et aux questions de l'époque sur les dettes publiques (essentiellement la question des rentes).

Paul Cauwès (1843-1917) envisage la dette publique sous le prisme du crédit auquel il consacre une section dans son « *Cours d'économie politique* »[1954]. Pour lui, le crédit public peut « *s'expliquer de la même manière que le crédit privé* »[1955]. Il

---

[1950] « Ce n'est donc qu'à la toute fin du siècle qu'apparaissent les grands noms de professeurs de droit spécialisés en finances publiques (...). Pour Claude-Albert Colliard, la parution en 1896 des Éléments de la science des finances et de la législation financière française marque le point de départ effectif des finances publiques en tant que science autonome (...) : « en 1896 il y a bien des ouvrages de finances, mais ce ne sont pas des ouvrages qui soient tout ensemble généraux et élémentaires et destinés à des étudiants. Ils sont à la fois trop partiels et trop complets ; c'est-à-dire ne traitant que de certains points et trop à fond ou présentant les problèmes de finances comme de simples cas particuliers de problèmes économiques » *Ibid.*, p. 269

[1951] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle: emprunts économiques, empreinte juridique*, Paris, LGDJ-lextenso, coll. « Bibliothèque finances publiques et fiscalité », n° 54, 2012, 415 p., p. 30

[1952] Emile BOUVIER, « La science et la législation financière dans les Facultés de Droit », *op. cit.*, p. 7

[1953] *Ibid.*, p. 10

[1954] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 446

[1955] *Ibid.*, Tome 4, p. 446 et suivantes.

cherche à déterminer « *la limite normale du crédit* »[1956] et se questionne sur l'utilité « *de déterminer la quote-part individuelle dans les intérêts de la dette* »[1957]. Si l'auteur souligne des différences, l'analogie reste sa méthode. Il rejoint les positions libérales comme l'illustre sa position négative contre le crédit : « *admettons pour l'instant qu'il soit fait un usage légitime et mesuré du crédit public* »[1958]. Pour lui les dettes publiques proviennent des « *erreurs et des fautes commises* »[1959]. Paul Cauwès fait référence à une multitude de conditions institutionnelles (politiques, financières, juridiques)[1960] permettant la création d'un crédit public et il s'oppose à l'interprétation classique de Vührer[1961] qui considère que le crédit public trouve son origine avec la création des Rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris en 1522. Il est de ces auteurs qui soulignent que ces Rentes ne diffèrent en rien des opérations de crédit privé de l'époque[1962]. Il défend enfin l'intérêt d'une « *évaluation comparative des dettes publiques* »[1963].

Edgard Allix (1874-1938) envisage d'abord la dette publique du point de vue de son régime juridique. Pour l'académicien, « *toute dette de l'État a forcément pour origine un acte ou un fait de l'administration ; elle doit donc échapper à la connaissance de l'autorité judiciaire qui aurait, autrement, à discuter la portée d'actes administratifs* »[1964]. Comme la majorité des auteurs, il affirme que la dette publique « *commence à s'organiser sous le règne de François I^er^* »[1965]. Il propose aussi une réflexion rare sur les « *différences entre les dettes de l'État et les dettes des particuliers* »[1966], mais il rejoint le courant libéral. Citant Victor-Henry-Adolphe Rémy et son « *Traité de la comptabilité publique* », il rappelle que « *l'État fait comme ces gens gênés qui empruntent en s'engageant « à rembourser tant par an »* »[1967].

[1956] *Ibid.*, Tome 4, p. 465
[1957] *Ibid.*, Tome 4, p. 462
[1958] *Ibid.*, Tome 4, p. 447
[1959] *Ibid.*, Tome 4, p. 449
[1960] *Ibid.*, Tome 4, p. 448
[1961] A. VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, *op. cit.*
[1962] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 459
[1963] *Ibid.*, Tome 4, p. 461
[1964] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 177
[1965] *Ibid.*, p. 277
[1966] *Ibid.*, p. 178
[1967] *Ibid.*, p. 233

Edgard Allix prend aussi part au débat sur les rapports entre l'impôt et la dette publique et souligne « *qu'on peut adresser une critique générale à toutes les théories qui font reposer l'impôt sur un échange intervenant entre les particuliers et l'État. Une part considérable de l'impôt est due sans que l'État fournisse aucun service en retour : à savoir, la part qui est consacrée aux arrérages de la dette publique* »[1968]. Dans le même sens d'une étude marquée par la question de la mobilisation des ressources publiques Edgard Allix intègre ses réflexions sur la dette publique dans le cadre d'une « *théorie de l'emprunt* »[1969]. Il s'interroge : « *l'emprunt est-il toujours un mal ?* ». Pour y répondre, il utilise les arguments issus des travaux des économistes libéraux (David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say) pour souligner l'utilisation exagérée du recours à l'emprunt par les gouvernants, le problème du transfert entre générations des charges du passé ou encore le supposé effet d'éviction des capitaux du privé causé par les emprunts publics. Il semble envisager ensuite à contrecœur l'emprunt plus positivement et met en avant les travaux de Jean-François Melon, mais cette théorie est déjà périmée et Allix le sait, il en profite surtout pour rappeler que « *la première objection qu'on puisse faire à cet ingénieux sophisme (transfert des dettes de la main droite à la main gauche), c'est qu'en fait, un État n'emprunte pas qu'à lui-même et qu'au nombre des souscripteurs figurent la plupart du temps des capitalistes étrangers, de sorte qu'il y a bien, dans une certaine mesure, perte de richesse du pays emprunteur au profit des pays étrangers* »[1970]. L'auteur consacre enfin une partie importante de ses développements aux moyens de gestion de la dette publique et notamment aux conversions, aux amortissements (il se réfère là aussi à un philosophe libéral, ici John Stuart Mill).

L'histoire présente Gaston Jèze (1869-1953) comme le fondateur (parfois « le Père ») de la discipline « science des finances ». Il est en effet un auteur[1971] essentiel sur le sujet des dettes publiques et ses travaux sont doublement marqués, à la fois par une impressionnante capacité à traiter de l'essentiel des questions théoriques et leurs

[1968] *Ibid.*, p. 281 et 282
[1969] *Ibid.*, p. 504
[1970] *Ibid.*, p. 507
[1971] En 1896, l'année de la création de l'agrégation de sciences économiques, Gaston Jèze publie, avec Boucard, maître des requêtes au conseil d'Etat, l'ouvrage « *Éléments de la science des finances et de législation financière française* ».

incidences politiques, économiques ou sociales[1972], mais aussi par un manque d'entrain à remettre en cause des idées classiquement admises. Ce point doit être relevé, car l'auteur réalise cet effort de réflexion sur les concepts de budget ou d'impôt. Il peut alors paraître étonnant qu'il ne le fasse pas sur la dette publique. Jèze nomme son traitement « *théorie générale du crédit public* »[1973]. Il rejoint l'essentiel des idées et des questions des auteurs libéraux (répartition des dettes dans le temps et engagement des générations futures - « *rejette une partie sur les générations futures* »[1974] - « *la légitimité de l'emprunt* »[1975], l'exception de *« l'emprunt de guerre* »[1976], la comparaison entre l'emprunt public d'État et les emprunts des particuliers,[1977] etc.). Il propose aussi – la chose est rare - une définition de la dette publique : « *une dette publique est une situation juridique individuelle dans laquelle se trouve le patrimoine administratif de l'État : c'est l'obligation juridique du patrimoine administratif de verser, à un créancier donné, une certaine somme d'argent* »[1978]. Cette définition ne caractérise ni le débiteur d'une manière claire, ni n'envisage les créanciers autrement que sous leur acception la plus générale, c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur un rapport juridique et ignore les autres formes d'engagements – elle contredit en ce sens l'analyse de l'emprise sur les générations futures – et au final apporte peu par rapport aux définitions antérieures. Ses premières analyses sur l'histoire du crédit public sont marquées par la réception de la théorie des dettes de régime en France. Les références aux banqueroutes, et à la manière dont elles guident la politique d'emprunts, restent l'axe principal sur lequel il s'engage. Il faut aussi souligner que Gaston Jèze est le grand auteur français des dettes de guerre. L'omniprésence des finances de guerres dans la « *Revue de science et de législation financières* » fondée avec Max Boucard en 1903 en témoigne. En fin de compte, la plus grande force des travaux de Gaston Jèze est peut-être que la dette publique soit considérée comme une question politique autant que technique. Cette vue organique

---

[1972] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 237. L'auteur affirme par exemple que l'emprunt « favorise les classes riches au détriment des classes pauvres ».
[1973] *Ibid.*, p. 194 et suivantes.
[1974] *Ibid.*, p. 195
[1975] *Ibid.*, p. 213 et suivantes
[1976] *Ibid.*, p. 217
[1977] *Ibid.*, p. 249
[1978] *Ibid.*, p. 197

tend à considérer la dette publique comme inhérente à la structure du système politique. Cette approche invite finalement à étudier sous un angle relativement inédit toutes les questions classiques.

Louis Trotabas (1898-1985) et Jean-Marie Cotteret (1935 -) réalisent dans les éditions successives de leur manuel (la première édition est de 1972) l'une des études contemporaines les plus complètes sur le sujet. Ils rejoignent le courant intégrant la dette publique à l'étude du « crédit public » et font reposer une part importante de leur analyse sur la confiance, la solvabilité de l'État et plus généralement l'emprunt[1979]. Les auteurs organisent leur propos dans une présentation originale détachée des traditionnels problèmes économiques généralement soulevés, c'est le prisme du droit positif et des questions juridiques qui les anime. Ils traitent de différents problèmes tels que la situation du Trésor, l'organisation et la classification des dépenses publiques et de la dette, les problèmes de l'exécution du budget, une typologie des dettes publiques, etc. Ils inscrivent leurs propos dans le cadre des « effets de l'emprunt » et participent à la reprise des idées libérales sur le sujet (l'emprunt comme impôt différé[1980]). Lorsqu'ils étudient la question du « *développement continu de la dette publique* », ils rejoignent une analyse quantitative du sujet et se détachent des spécificités de leur objet d'étude. Ils prennent aussi part au débat sur la théorie des dettes de régime[1981] et comme l'essentiel de la doctrine sur le sujet, rappellent le moment fondateur : la crise des emprunts russes de 1917. Enfin, l'opposition dettes de l'État et dette personnelle du régime apparaît ainsi nettement dans leurs développements.

Pierre Lalumière (1930-1996) traite lui de la dette publique sous l'angle de l'emprunt[1982]. Pour l'auteur, cette perception se justifie car seul l'emprunt est un objet juridique suffisamment identifié. Il le définit comme *« une prestation monétaire que les particuliers versent volontairement aux collectivités publiques moyennant une promesse de remboursement du capital et un service des intérêts »*[1983]. Ses travaux

---

[1979] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*
[1980] *Ibid.*, p. 226 et suivantes.
[1981] *Ibid.*, p. 247
[1982] Pierre LALUMIERE, *Les finances publiques*, *op. cit.*
[1983] *Ibid.*, p. 409

sont aussi marqués par le débat des dettes de régime. Avant même de faire le lien entre l'emprunt public et la dette publique (qui anime pourtant ses recherches), il rappelle le rôle historique de la Banqueroute des deux tiers et ses conséquences en matière de crédit public, tout comme il évoque les formes modernes de banqueroute (les dévaluations monétaires)[1984]. Pierre Lalumière étudie aussi les caractéristiques de l'emprunt, les politiques d'emprunt, le rôle du Trésor et de la Banque de France.

Enfin, dans sa thèse de doctorat sur « *Les emprunts publics de l'État* »[1985] François Colly relève un alignement entre les régimes des différents types d'emprunts, mais aussi leur standardisation. C'est en effet depuis les années 1970 que les régimes des emprunts publics et privés se rapprochent, au point d'être aujourd'hui largement assimilés[1986].

3. La période de l'après-guerre : la rupture avec l'économie politique et la domination de la haute fonction publique

L'économie politique est « *la matrice des doctrines financières publiques* »[1987], mais à partir des années 1930 elle se retrouve contestée dans son principe. Avec elle, c'est le statut des professeurs d'économie des facultés de droit qui est « *remis en cause par une série de spécialistes se jugeant mieux aptes à fonder une économie rationnelle que les économistes « littéraires » issus des facultés de droit* » [1988]. La mise à l'écart est progressive, mais importante et radicale. Dans un premier temps, elle voit l'émergence de nouveaux auteurs qui s'appuient sur les mathématiques, la statistique, l'économétrie qui font « *un procès en incompétence aux*

[1984] *Ibid.*, p. 409

[1985] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*

[1986] Considérant les usages, cette partie ne traite pas des auteurs actuels. Il faut toutefois relever l'important travail de Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*; Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 14e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuels », 2016, 805 p ou encore Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.* et Jean-Luc ALBERT, *Finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit public », 2013, 901 p. (liste non exhaustive).

[1987] Franck WASERMAN, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 123

[1988] Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *op. cit.*

économistes des facultés de droit »[1989]. L'économie devient une science autonome qui cherche à se détacher des autres sciences humaines et sociales pour se rapprocher des sciences de la nature. Après l'abandon progressif des références explicites au divin, puis au politique, la science économique affirme son ambition de chercher des modèles respectant des critères d'objectivité, de rigueur et de méthode. Le moyen le plus commode pour réaliser un tel projet est de s'appuyer sur l'autorité du chiffre, du calcul et des modèles. La «scientifisation » de l'économie « *fait suite à une ambition ancienne qui se trouve ici portée par la mise en œuvre de deux innovations distinctes : la quantification et la mathématisation* »[1990]. Au début du XX^{e} siècle, ce mouvement prend son envol et la rupture avec l'économie politique est actée. Ce rapprochement avec les sciences de la nature via l'usage des mathématiques est porté par la création de modèles autonomes prétendument acculturés. Ceux-ci gagnent en influence et dominent même bientôt les discours politiques. Ce problème est discuté par Gérard Farjat qui se questionne sur le point de savoir si « *la légitimité économique ne tend pas à remplacer la légitimité démocratique ?* » [1991]. Pour les économistes qui défendent le mouvement, la démarche s'inscrit dans le prolongement du développement du positivisme qui invite à s'appuyer sur les méthodes des sciences dites « dures ». Il s'agit donc, à l'image de ce que défend Vilfredo Pareto, d'une réflexion sur un état de fait (descriptif) qui doit être détaché d'autres réflexions (situées elles dans le jugement). La dette publique est peut-être une faute morale ou politique des gouvernements, mais cette donnée est contingente pour ceux qui recherchent, à l'aide d'études quantitatives, à présenter des enjeux soulevés par le phénomène[1992].

La période de l'après-guerre est ensuite marquée par la domination croissante de la haute fonction publique et corrélativement sa forte politisation[1993]. La dette publique devient un sujet technique dont les sens juridique, politique ou historique sont ignorés. À côté, un large consensus se forme autour du cadre néo-libéral

---

[1989] *Ibid.*

[1990] Ève CHIAPELLO et Alain DESROSIERES, « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la positive accounting theory », *op. cit.*

[1991] Gérard FARJAT, *Pour un droit économique*, *op. cit.*, p. 25

[1992] Sur les doctrines économiques, voir supra.

[1993] François FOURQUET, *Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Recherches, coll. « Encres », 1980, 462 p.

classique. La conséquence de ce double mouvement de technicisation et de politisation est la forme que prend l'enseignement dorénavant également dispensé par des hauts fonctionnaires du Ministère des Finances. Parmi ces hommes, il faut signaler les inspecteurs des finances tels que Pierre Henri Allix (fils d'Edgard Allix), François Bloch-Lainé ou Wilfrid Baumgartner[1994] qui à côté de leurs responsabilités assurent des enseignements à l'Institut d'études politiques de Paris (IEP de Paris), communément désigné « Sciences Po »[1995]. L'établissement joue un rôle central en matière de production « d'élites » et de formation de hauts fonctionnaires. Après la Seconde Guerre mondiale, l'étude des finances publiques connaît « *plusieurs évolutions importantes : « Sciences-Po » redevient l'école de formation de l'élite administrative ; la séparation des juristes et des économistes s'accroît avec la mathématisation de la discipline économique et les économistes des facultés de droit s'émancipent complètement des juristes* »[1996]. Rémi Pellet observe encore que « Sciences-Po Paris » s'impose comme le meilleur centre de préparation à l'entrée de l'ENA et devient ainsi le « *vivier* » de la haute fonction publique. À Sciences-Po l'approche « keynésienne » et mathématique de l'économie domine avec François Perroux qui crée l'Institut des sciences économiques appliquées (ISEA) dès la Libération. Cette approche demeure encore aujourd'hui celle de l'« Observatoire Français des Conjonctures Économiques » (OFCE), centre de recherche en économie de Sciences-Po créé en 1981 et dirigé jusqu'en 1989 par Jean-Marcel Jeanneney dont ses successeurs disent significativement qu'il est « *à la fois théoricien, empiriste et praticien » et qu'après avoir été reçu à l'agrégation de sciences économiques « l'année même de la publication de la Théorie générale de Keynes (…) a abandonné sans regret l'économie littéraire pour embrasser pleinement la révolution de l'économie quantitative de l'après-guerre, qu'il a entrepris de diffuser en France ».*

[1994] François BLOCH-LAINÉ et Pierre BESSE, *Finances publiques*, Paris, Les Cours de droit, coll. « Institut d'études politiques », 1957; Wilfrid BAUMGARTNER, *Finances publiques : le budget*, Paris, Centre de documentation universitaire, Place de la Sorbonne, coll. « Université de Paris Ecole libre des sciences politiques », 1941, 189 p; Wilfrid BAUMGARTNER, Pierre ALLIX et François BLOCH-LAINÉ, *Finances publiques : les ressources publiques*, Paris, Les Cours de droit, coll. « Université de Paris Institut d'études politiques », 1950, 365+94 p.

[1995] Issu de la nationalisation de l'École libre des sciences politiques fondée en 1872 par Émile Boutmy. L'IEP de Paris est lui créé en 1945 et d'autres IEP de province vont par la suite voir le jour : 1945 (Strasbourg), 1948 (Toulouse, Bordeaux, Lyon, Grenoble), 1956 (Aix-en-Provence). Il s'agit de permettre un égal accès sur le territoire à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), elle aussi créée en 1945.

[1996] Rémi PELLET, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *op. cit.*

Quant aux règles budgétaires et financières, elles sont traditionnellement enseignées à l'IEP de Paris par des membres de l'inspection générale des finances, de la direction du budget du ministère des Finances et de la Cour des comptes, dans le sens des préoccupations « gestionnaires » de la Haute administration »[1997].

Il faut aussi relever le rôle de plus en plus important dévolu à la Cour des comptes et ses émanations (dont le Haut Conseil des finances publiques) qui à travers leurs rapports et analyses exercent une forte influence à la fois sur des universitaires devenus dépendants, mais aussi sur l'opinion, car leurs travaux sont fortement relayés par la presse. Dans ce schéma, l'enseignement et la pratique des finances publiques sont dominés par les hauts fonctionnaires des services financiers, formés dans le cadre néo-libéral et qui ne le remettent pas en cause. La politique de la dette publique en France est donc fortement marquée par une série de frontières idéologiques dont la dérive est d'ailleurs fortement critiquée[1998].

L'influence du système de la haute fonction publique doit aussi être comprise à la lumière des observations de Caroline Lequesne-Roth qui remarque qu'à l'échelle globale les grands cabinets de conseils et d'avocats jouent un rôle important dans la production des standards en matière de dette publique[1999]. Cette remarque semble pouvoir se généraliser à l'ensemble des praticiens du Marché, mais elle reste peu vérifiée en France notamment pour des raisons d'organisation du système et à la place centrale conférée à l'Agence France Trésor. Pour l'auteur, les grandes firmes s'imposent « *comme des producteurs de standards en matière de contrats d'emprunt d'État* »[2000], mais en France ces cabinets ne sont que peu ou pas consultés. La raison est logique, cette pratique correspond au recul du rôle des États dans la production des normes d'une manière plus générale et à l'alignement sur les pratiques issues du privé. L'absence d'un régime international de défaut et le faible encadrement de l'activité d'emprunt d'État sont considérés comme « *nuisible à la vie des affaires* ». Les différentes crises des dettes d'État alimentent « *une demande croissante de sécurité juridique de la part des investisseurs* » [2001].

[1997] *Ibid.*
[1998] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*
[1999] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 39
[2000] *Ibid.*, p. 39
[2001] *Ibid.*, p. 39

En France, l'analyse de la dette publique est marquée par l'organisation de l'enseignement de l'économie en France. Incontestablement, les juristes ont participé à la victoire des idées libérales, mais dès le début du XX^{e} siècle, ils ont affronté une double contestation sur le fond et la forme. Sur le fond, ils ont été touchés par le rejet de l'Économie politique et la forte mathématisation de la « nouvelle économie » leur a rendu la matière inaccessible. Sur la forme, les IEP et l'ENA sont devenues le principal vivier des futurs hauts fonctionnaires. Ces écoles s'assurent d'ailleurs elles-mêmes de la transmission du savoir et donc reproduisent les mêmes schémas de pensée. Toutefois, l'époque actuelle semble être marquée par un mouvement de rupture face à la mathématisation de l'économie et de la haute fonction publique[2002]. L'Économie politique semble à nouveau considérée comme « *autre chose qu'une branche de la philosophie morale* »[2003].

§ 2 – Les paradoxes de la normativité économique

Ainsi que le souligne Étienne Picard, non seulement la « *normativité juridique n'est pas seule à vouloir régir les comportements* », mais elle est surtout « *entrée aujourd'hui dans une crise assez grave, dont les juristes ne sont sans doute pas assez conscients* »[2004].

Actuellement, les normes économiques occupent une place de plus en plus importante, au point d'en devenir même prépondérantes (**A**). Le système de la dette publique est particulièrement marqué par ce phénomène, mais la difficulté est que le concept de norme dans la pensée économique est envisagé d'une manière très particulière (**B**). Même s'il est possible de mettre en avant un mouvement de convergence illustré par l'utilisation du « standard » en droit et son double économique « l'individu rationnel » (**C**).

[2002] Notamment portée par Thomas Piketty, voir Thomas PIKETTY, « Vers une économie politique et historique », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 70e année, n° 1, 9 Avril 2015, pp. 125-138.

[2003] Formule de Mario MONTI signalant que l'économie politique est, pour la chancelière fédérale allemande Angela Merkel, une branche de la philosophie morale aux « Nocturnes de l'économie », Paris, Sorbonne, 11 mars 2015.

[2004] Étienne PICARD, « Préface », *in La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses : droit public », 2012, p., p. 20

A. Les enjeux de la prédominance de la normativité économique

La question de la domination de la normativité économique par rapport à d'autres formes de normativité s'inscrit dans le cadre plus général d'une discussion sur la concurrence et la hiérarchie qui existent entre les différents ordres normatifs. Cette problématique n'est pas toujours prise en compte par les juristes trop habitués à l'idée que la normativité juridique est une normativité particulière et au-dessus des autres[2005]. En témoigne la récente prise de position de Bernard Stirn sur ce qu'il nomme « *le désordre normatif* »[2006] dans laquelle il regrette la dispersion des normes et propose un état des lieux critique de la normativité juridique. Il identifie des difficultés, mais ne mentionne qu'à la marge la question centrale des concurrences de normativités pourtant au cœur de cette question[2007]. Yves Gaudemet souligne lui le « *désordre du vocabulaire* » et relève la « *dilution de la norme en des formes et des expressions qui volontairement rompent avec le droit dur* »[2008].

L'enjeu est ici de souligner que les interactions sociales sont depuis toujours confrontées au gré des circonstances à une multitude de normes qui cherchent à régir le comportement des acteurs, que ceux-ci doivent choisir une norme aux dépens ou en complément d'une autre et qu'il n'existe aucune situation où une seule normativité trouve à s'imposer.

Chacune des différentes sciences sociales traite la normativité comme analyse du caractère de ce qui constitue la norme, avec son histoire, ses auteurs et ses ambitions. Ces travaux s'inscrivent logiquement dans des contextes de recherches différents et n'obéissent pas aux mêmes méthodes, même si le cadre d'étude général des sciences sociales leur impose certaines conventions comme de reconnaître les avancées des autres matières. Ici, la différence notable du projet de la normativité économique est de chercher à se distinguer au motif qu'elle seule aurait réussi à s'affranchir de la référence à la transcendance ou au politique. Pourtant, la normativité économique a un lien historique plus ou moins assumé selon les auteurs avec la normativité

[2005] Cette idée est par exemple déjà dénoncée par H. L. A. HART, voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.*, p. 170

[2006] Bernard STIRN, « Le désordre normatif - Exposé sur la dispersion des normes », *op. cit.*

[2007] Bernard STIRN, « La dispersion des normes », *Revue du Droit public*, vol. 1, 1 Janvier 2017, pp. 5‑9.

[2008] Yves GAUDEMET, « La régulation économique ou la dilution des normes », *Revue du Droit public*, vol. 1, 1 Janvier 2017, pp. 23‑36.

religieuse, toutes deux fondées sur la transcendance (sur la question, Sylvain Piron souligne qu'il faut voir chez les scolastiques et dans les universités médiévales les origines des idées libérales[2009]). D'ailleurs, la logique de la normativité économique n'est pas fondée sur le consentement, mais sur l'idée d'harmonie au sein de la société, le rapport au marché serait un rapport providentiel[2010].

Ici, la normativité économique se distingue de la normativité politique. Toutes les deux ont comme point commun la recherche du consentement et l'administration de la Cité sauf que la normativité politique cherche à réaliser son projet par le consentement collectif - la démocratie dans le modèle libéral moderne - et fonde sa légitimité sur la décision de la majorité. La normativité économique se recherche quant à elle dans l'expression du consentement individuel, c'est-à-dire dans le contrat. Il est alors possible de se demander pourquoi la normativité économique s'impose face à la normativité politique si l'une semble plus favorable à l'autre (dans l'hypothèse de la normativité politique, la majorité l'emporte ; alors que la normativité économique repose sur l'équivalence de gains et pertes). Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait. La première est que dans le cas de la normativité politique le risque d'être gouverné par une majorité contraire à ses idées est fort alors que la normativité économique repose elle sur la volonté des deux parties : chacun est censé perdre autant qu'il gagne. Obéir à une norme économique, c'est donc à la fois perdre et gagner. Obéir à une norme politique, c'est à l'inverse risquer d'être gouverné par la volonté des autres. Dans cette logique, le risque de perdre doit être considéré du point de vue de la construction des idées libérales comme moins avantageux que la situation où chacun reste libre de ses actions. Ces analyses sont par exemple reprises en économie dans les études qui concernent les interprétations rationnelles des risques. Ces travaux proposent des réflexions sur les conditions dans lesquelles les acteurs sont amenés à faire des choix, interpréter ou décider dans le cas de concurrence entre normativités, l'ambition étant d'atteindre un maximum

[2009] Voir Pierre Jean OLIVI, *Traité des contrats*, *op. cit.*

[2010] Alain SUPIOT le remarque d'ailleurs en relevant que « les normes scientifiques et religieuses sont les seules à échapper au débat politique dans une société démocratique et il faut donc croire et faire croire que l'économie relève de la science pour la dépolitiser », Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *op. cit.*

d'utilité[2011]. L'idée « d'utilité » se trouve au cœur de la théorie économique chez les auteurs qui essayent de démontrer qu'elle ne peut pas être atteinte si elle est contrainte par d'autres types de règles ou d'ambitions, essentiellement contre les prescriptions juridiques, car l'un des postulats – toujours présenté comme un axiome - est que l'intervention de l'État ne doit pas être automatique[2012].

Le système de la dette publique mêle des normes juridiques, économiques, politiques ou morales. Toutes répondent à une logique propre, mais sont par construction au service de leur objet. Il est donc permis d'observer un certain ordonnancement rendu possible par l'existence d'une relation entre les éléments et les personnes selon un ordre déterminé. Celle-ci peut être hiérarchique ou égalitaire selon le phénomène considéré. Pour le saisir, il faut envisager un élément du système de la dette publique et analyser la nature des normes qui exercent la contrainte et font qu'un comportement donné soit respecté. Si un investisseur souhaite se présenter sur un marché avec comme ambition l'acquisition de titres de dette publique, il doit obéir à certaines normes juridiques (par exemple lui permettant de se présenter comme un investisseur), respecter certaines normes morales (par exemple un comportement régnant dans le groupe qu'il souhaite rejoindre), mais aussi certaines normes économiques (par exemple respecter les prix et leur signification). Ces normes appartiennent à trois systèmes différents (juridique, moral et économique), mais se retrouvent dans le système de la dette publique. Si cet investisseur est face à un conflit entre les prescriptions de ces normes, il doit en enfreindre une pour respecter les autres, c'est-à-dire réaliser un arbitrage. Si les normes économiques dominent de manière régulière et majoritaire, l'organisation peut alors être dite « capitalistique », c'est-à-dire dominée par les détenteurs de capitaux qui imposent la conduite à respecter aux dépens d'autres directives[2013]. Si ce sont des normes juridiques qui font les décisions, alors l'organisation peut être qualifiée d'étatique.

[2011] Des auteurs comme Guido CALABRESI et A. Douglas MELAMED travaillent sur cette question, voir Guido CALABRESI et A. Douglas MELAMED, « Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral », *Harvard Law Review*, vol. 85, n° 6, 1972, pp. 1089-1128.

[2012] Pour un exemple, voir le Théorème de Coase (du nom de l'économiste Prix Nobel en 1971 Ronald Coase), R. H COASE, « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, Octobre 1960, pp. 1-44.

[2013] Théorie d'Oliver WILLIAMSON, voir Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 89 et suivantes.

Pour le chercheur, cela pose la difficile question des règles qu'il est « *pertinent de connaître* »[2014] et si une systématisation est réalisable. Dans le système de la dette publique, deux perspectives s'opposent, celle du juriste d'une part et celle de l'économiste d'autre part. Il faut d'ailleurs relever que les questions d'interprétation, de validité ou encore de conformité se posent en économie et en droit dans des termes assez similaires tout comme la question du sens et des visées éthiques des règles se pose dans des termes proches[2015].

B. Le concept de normes dans la pensée économique

Dans sa thèse, Nicolas Postel souligne les difficultés de la science économique à considérer les normes (ou règles[2016]) et pourquoi ce sujet est finalement si peu présent dans les recherches. Ce problème est ancien et se retrouve déjà dans le système de distribution des Physiocrates pour lesquels l'économie est soumise à certaines lois (de la circulation par exemple) qui ont vocation à déterminer le revenu de chacun[2017]. Mais, malgré la trace évidente de règles et leur reconnaissance par les auteurs, pour des raisons autant historiques qu'idéologiques, les normes sont pensées d'après l'idée qu'elles sont à la fois présentes partout, mais qu'elles n'apparaissent nulle part[2018]. L'idée d'un recensement voire d'un registre est donc fortement contestée et peu prise au sérieux alors que les juristes font du travail de systématisation un des piliers de leurs études. Cette singularité est justifiée par Willard Van Orman Quine qui avance que si la règle économique est une règle, elle produit ses effets du seul fait qu'elle est une règle et n'est donc pas contingente. Formulée dans la pensée des Physiocrates, l'approche revient à considérer que « *point n'est besoin de loi écrite pour faire régner cet ordre, puisque la voix de la Nature indique à l'homme « ce qui lui est plus avantageux » et que, par conséquent, point n'est besoin de contrainte, pour*

[2014] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p 109

[2015] Pour une exemple, voir Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 201

[2016] Dans ce contexte et considérant les usages de la science économique, les mots « normes » et « règles » sont utilisés comme synonymes.

[2017] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 24

[2018] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 9 et 10

déterminer chacun à chercher son avantage »[2019]. Dans la pensée d'Adam Smith, l'idée est que l'ordre économique tout entier finit alors par « *apparaître comme une création organique de milliers de volontés humaines, inconscientes du but à atteindre, mais obéissant toutes à l'impulsion d'une même force instinctive et puissante* »[2020].

Pour ces raisons, l'appel à la notion de normes économiques n'est pas clair. Ces normes correspondraient à un accord de volonté qui doit être appréhendé comme le résultat d'actions individuelles plutôt que par un cadre contraignant[2021]. Les lois économiques seraient alors ainsi que l'observe Émile Durkheim essentiellement des « *maximes d'action* »[2022]. Toutefois, il apparaît que cette approche peut être contestée et qu'au contraire ces normes peuvent être identifiées (**1**) malgré les critiques (**2**).

1. La norme économique : une signification et une direction

Le terme « norme » peut être utilisé dans des sens différents, mais tous se rejoignent en ce qu'ils désignent « une mesure », un « standard » qui rend possible la qualification de « conforme » entre une action (ou un objet) et un comportement[2023]. Une norme économique serait alors la signification prescriptive d'un acte de langage qui oblige, interdit, permet ou autorise[2024]. Les normes économiques seraient l'ensemble des prescriptions portant sur les activités de production, de distribution et de consommation des ressources et des biens et opéreraient dans un système économique donné, un espace déterminé dans lequel il existerait aussi d'autres règles de même nature[2025].

[2019] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 38

[2020] *Ibid.*, p. 99

[2021] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 212

[2022] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 129

[2023] Otto PFERSMANN, « Normes », *op. cit.*

[2024] Paul MCNAMARA, « Deontic Logic », *in* Edward N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Winter 2014., Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2014, p.; James GARSON, « Modal Logic », *in* Edward N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016[e] éd., Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2000, p.

[2025] Sur ce point, elles ne distinguent pas d'autres normes et forment un ensemble de la même manière que l'exemple utilisé par Hans Kelsen qui souligne que « on ne doit pas mentir, on ne doit pas tromper, on doit tenir ses promesses, on ne doit pas porter de faux témoignage, peuvent être déduites d'une norme qui ordonne la sincérité. (…) rapportées à une norme supérieure encore plus générale, par exemple à la norme : on doit chercher à être en harmonie avec l'univers », voir Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 258

Toutefois, le manque de volonté de la science économique à réfléchir sur ce qui fonde ses normes complique la tâche de celui qui cherche à comprendre pourquoi la normativité économique s'impose face aux autres normativités. Une première piste de réflexion qui peut alors être proposée est celle de l'analogie, la référence aux discussions juridiques sur les sources de la normativité en s'appuyant sur les travaux de deux grands théoriciens du XX^{e} siècle à savoir Hans Kelsen et Herbert Hart (**a**). Cette première réflexion est ensuite accompagnée par les travaux de Ludwig Wittgenstein et Gottlob Frege pour résoudre la difficulté posée par l'absence de forme (ou formalisme) des normes économiques (**b**). Le troisième temps de cette réflexion est lui consacré à l'offense du non-respect des normes économiques, à son sens ainsi qu'à ses effets (**c**).

a. Les sources de la normativité économique

Est-il possible, comme c'est le cas pour les normes juridiques ou les normes morales, de décrire un « ordre » économique ? Selon la définition proposée par Hans Kelsen, un ordre est « *un système de normes dont l'unité repose sur le fait que leur validité à toutes a le même fondement : et le fondement de la validité d'un ordre normatif est (...) une norme fondamentale de laquelle se déduit la validité de toutes les normes appartenant à cet ordre* »[2026]. Une assimilation entre les ordres juridique et économique inviterait alors à considérer qu'une norme donnée serait économique si elle appartient à un ordre économique et si sa validité repose sur une norme fondamentale[2027]. Si la définition de l'ordre de Kelsen semble utile, le concept de « *norme fondamentale* »[2028] est-il transposable ? Pour répondre à cette question, il est possible de relever que Kelsen lui-même procède à l'analogie et cherche à déterminer

[2026] *Ibid.*, p. 43
[2027] *Ibid.*, p. 43
[2028] Pour Han KELSEN, « le fondement de la validité des ordres normatifs : la norme fondamentale », voir *Ibid.*, p. 255. Selon Han KELSEN, « autre norme est par rapport à celle-ci une norme supérieure. Mais il est impossible que la quête du fondement de la validité d'une norme se poursuive à l'infini, comme la quête de la cause d'un effet. Elle doit nécessairement prendre fin avec une norme que l'on supposera dernière et suprême. En tant que norme suprême, il est impossible que cette norme soit posée, - elle ne pourrait être posée que par une autorité, qui devrait tirer sa compétence d'une norme encore supérieure, elle cesserait donc d'apparaître comme suprême. La norme suprême ne peut donc être que supposée. Sa validité ne peut plus être déduite d'une norme supérieure; le fondement de sa validité ne peut plus faire l'objet d'une question. Nous appellerons une semblable norme, une norme supposée suprême : la norme fondamentale », p. 257

si une telle norme fondamentale existe pour la coutume. Les résultats de son analogie montrent que pour lui l'idée de norme fondamentale est si large qu'elle nous semble devenir contingente[2029]. Il serait donc par hypothèse possible de considérer qu'il existe toujours une norme fondamentale, mais celle-ci ne correspond dans le cas des normes économiques, comme pour ce qu'il nomme la coutume, à rien de précis.

La même approche analogique peut conduire à tester l'hypothèse de Herbert Hart selon laquelle la normativité juridique (ici économique) découlerait d'un certain agencement entre des règles primaires et secondaires[2030]. Selon Hart, les règles primaires sont celles qui déterminent directement les actions que les individus doivent ou non accomplir. Les règles secondaires se répartissent elles en trois catégories : la *règle de reconnaissance* qui définit les traits que doivent posséder les règles primaires pour pouvoir être considérées comme des règles appartenant au système juridique, les *règles de changement* qui confèrent à certaines personnes le pouvoir de créer de nouvelles règles primaires et d'éliminer des règles antérieures et enfin les *règles de décision* qui créent des organes et des procédures permettant de résoudre les litiges que peut susciter l'application des règles primaires grâce à des décisions obligatoires dotées de garanties d'exécution[2031]. Au regard de l'analogie, *la règle primaire* serait la norme économique telle qu'elle se présente sur le Marché pour ses acteurs (par exemple la loi de l'offre et de la demande). *Les règles secondaires* seraient elles respectivement la *règle de reconnaissance* (par exemple l'intégrité scientifique dans un modèle de référence à la vérité incarné par la science), *la règle de changement* (par exemple déterminer les autorités capables d'édicter de nouvelles règles telles que les organisations internationales, les États, certains économistes ou certaines revues

---

[2029] En prenant par exemple un groupe social, une tribu, dans laquelle est en vigueur la norme qu'un homme qui prend une fille pour femme doit donner au père ou à l'oncle de la fiancée un certain « prix de fiançailles ». Pour Hans Kelsen, la question posée est de savoir pourquoi il doit agir ainsi et il répond « parce que dans cette tribu, un prix de fiançailles a depuis toujours été payé — autrement dit : parce que l'on suppose, et que la coutume y est de payer un tel prix, et qu'il est évident que l'individu doit se conduire de la façon dont tous les autres membres du groupe ont accoutumé de se conduire. Voilà la norme fondamentale de l'ordre normatif qui fonde cette collectivité. Elle institue la coutume comme fait créateur de normes » *Ibid.*, p. 260

[2030] « There are therefore two minimum conditions necessary an sufficient for the existence of a legal system. On the one hand those rules of behaviour which are valid according to th system's ultimate criteria ofvalidity must be generally obeyed and, on the other hand, its rules of recognition specifying the criteria of legal validity and its rules of change and adjudication must be effectively accepted as common public standards of official behaviour by its officials », H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 116.

[2031] « the primary rules of obligation with secondary rules which are rules of a different kind » ; « rule of recognition » *Ibid.* 94 et 95.

labélisées) et *la règle de décision* (l'organisation d'institutions du Marché capable de le réguler comme l'AMF en France ou des juridictions nationales ou internationales). Cette deuxième approche a ceci de satisfaisant qu'elle n'est pas fondée sur une référence purement hypothétique. Elle est avant tout un « outil » permettant de comprendre l'organisation d'un système[2032].

Les normes juridique et économique se distinguent dans leur raison et leur mécanisme de production. Toujours selon Hans Kelsen, là où le droit, et c'est « *une originalité extrêmement importante* », règle lui-même sa propre création et sa propre application[2033], le processus de production des normes économiques est lui « décentralisé », à la différence du processus de production des normes juridiques qui est lui « centralisé »[2034]. En effet, une norme économique se présente au départ comme une idée qui par la suite rencontre un certain consensus pour finalement s'imposer et devenir une prescription pour le groupe économique. Comme souligné précédemment, la différence notable du projet de la normativité économique est de chercher à se distinguer des autres et de s'affranchir des références à la morale et au politique. Toutefois, la normativité économique semble garder une trace de son lien à la normativité religieuse par sa référence à la transcendance. Celle-ci peut notamment être relevée dans son projet qui est de ne pas être fondée sur le consentement, mais sur une raison supérieure. L'ordre économique revendique la création d'une harmonie au sein de la société (pas toujours l'État) et celle-ci ne semble pouvoir être atteinte par les hommes qu'au moyen de l'étude de la nature des choses. Comme les scribes, les meilleurs économistes formulent des opinions qui respectent les préceptes de la science et qui ont vocation à devenir « *l'opinion normale* » du temps[2035]. C'est d'ailleurs pour cette raison que la règle économique n'a de sens que dans un contexte donné, le sien. Que par la suite elle soit contredite ou démentie importe peu, c'est le destin de la découverte scientifique.

[2032] « the structure which has resulted from the combination of primary rules of obligation with the secondary rules of recognition, change and adjudication, it is plain that we have here not only the heart of a legal system, but a most powerful tool for the analysis of much that has puzzled bath the jurist and the political theorist ». *Ibid.* 98.

[2033] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 96

[2034] *Ibid.*, p. 308

[2035] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, *op. cit.*, p. 203

Du point de vue des valeurs, la norme économique correspond à un ensemble d'idées et de jugements communs pensé comme bon pour les membres d'une même société et qui doivent alors servir de référence ou de modèle. Aujourd'hui, l'idée originelle peut être portée par des autorités différentes et peut provenir d'un article de recherche publié dans une revue prestigieuse, être le résultat d'une agence de notation qui produit des estimations afin d'informer le Marché ou encore être le fruit du travail d'un statisticien qui produit un modèle. La norme économique, c'est la signification des informations ou des résultats de ce travail, de cette observation. Pour cette raison, n'importe quelle étude, quel que soit son support, peut, après un processus, devenir une norme économique[2036]. Cette approche de la règle en économie se retrouve exploitée par exemple dans le courant dit « psychologique » selon lequel l'économie ne peut être comprise qu'au regard de facteurs psychologiques et en particulier des représentations et des prévisions que les acteurs font sur des règles du Marché[2037].

b. Le principe de « supposition »

Si toutes les formes d'énoncé peuvent devenir des normes économiques, c'est qu'en économie la règle n'est le fruit d'aucune délibération, elle ne dépend d'aucune forme ni d'aucune autorité, mais de sa seule rationalité. L'absence de forme (ou formalisme) est sans doute la difficulté la plus importante pour celui qui voudrait systématiser ces normes ou seulement en repérer le plus grand nombre. Un certain nombre de méthodes pour les reconnaître existent, mais une paraît très efficace : l'image du boxeur que discute Ludwig Wittgenstein à propos du travail de Gottlob Frege et du « signe frégéen d'assertion » :

[2036] La question de savoir si, en dépit de leur forme purement descriptive, certains énoncés remplissent malgré tout des fonctions juridiques est discutée, voir Philippe GERARD et Michel van de KERCHOVE, « La réception de l'œuvre de H.L.A. HART dans la pensée juridique francophone », *op. cit.*

[2037] L'économiste Albert AFTALION a élaboré une théorie psychologique du change et de la monnaie dans les années 1924-1925 et l'a publié dans la *Revue d'économique politique* puis sous forme d'ouvrages. Il affirmait qu'il est impossible d'expliquer les fluctuations des cours monétaires sans tenir compte de facteurs psychologiques, en particulier des prévisions que les acteurs font sur la valeur future de la monnaie. L'intérêt pour la psychologie se double d'une attention portée à la temporalité, la valeur présente d'une monnaie ou d'un titre de dette étant inséparable de la valeur future que les acteurs en escomptent.

« *Soit une image représentant un boxeur dans une certaine position de combat. Cette image peut être employée pour informer quelqu'un de la façon dont il doit se placer et de la posture qu'il doit prendre ou ne pas prendre, ou encore de la façon dont une certaine personne s'est tenue à tel ou tel endroit, etc., etc. On pourrait nommer cette image (en employant le langage de la chimie) un radical de phrase. C'est vraisemblablement ainsi que Frege a conçu la « supposition »* »

Ludwig WITTGENSTEIN, Recherches philosophiques, op. cit., p. 39 (§23)

Selon cette approche, une norme économique serait le résultat du raisonnement suivant :

> Chaque énoncé d'apparence descriptif contient un certain commandement, un « vouloir dire » comme « il est asserté que » ou « vous devez agir en conséquence de l'information suivante ».

Pour un exemple : l'information selon laquelle « un État a une dette équivalent à 95% de son PIB » doit être comprise comme :

- « Vous devez prendre un certain nombre de mesures en conséquence de l'information suivante : un État donné a une dette équivalente à 95% de son PIB »
- Et la comprendre dans le système économique ayant établi que « Passé 90% du PIB, des travaux économiques ont montré que la dette publique fait courir un risque important à l'État ».
- La norme économique impose alors aux destinataires de la norme d'agir au regard du commandement d'action et peut-être se séparer du titre ou chercher à obtenir de nouvelles garanties de paiement, etc.

c. L'offense du non-respect des normes économiques

Là où il est considéré par certains auteurs « *que les normes dont on veut déterminer le fondement de validité doivent émaner d'une autorité, c'est-à-dire de quelqu'un qui a capacité, ou compétence, pour poser des normes valables* »[2038], la norme économique semble choisie par ses acteurs et fondée sur la raison. Elle est alors par construction détachée de ses racines culturelles car toute influence reconnue serait une contrainte dans cette logique. Les normes économiques s'appuient sur des données prétendument vérifiables qui peuvent donc être modifiées ou remplacées à la suite de découvertes. S'il faut relever que bien que dans la pratique, une fois habitué à une norme, personne ne souhaite en changer et qu'à ce moment elle dépend plutôt des motivations des acteurs et des rationalités de groupe, dans sa logique l'offense du non-respect des normes économiques n'est pas morale, elle est scientifique (et serait un « négationnisme »[2039]).

Au fil de l'histoire, les règles économiques ont cherché à se séparer de leur lien avec la normativité religieuse et l'idée de « croyance » (référence au transcendant) bien qu'il puisse être considéré que l'approche scientifique n'est jamais qu'une référence à un transcendant déguisé. Au fond, cela n'est pas une difficulté logique car la référence au transcendant conduit conceptuellement à un rapprochement entre les normativités morale, religieuse et économique[2040]. En effet, comme les normes morales, les normes économiques concernent leurs auteurs et tous autres membres de la collectivité[2041]. Comme pour les normes morales, « *ce n'est qu'en raison des conséquences que cette conduite a sur la collectivité qu'elle donne naissance, dans la conscience des membres de la collectivité, à une norme* »[2042]. Comme pour les normes morales « *si l'on conçoit les normes qui fondent les valeurs en prescrivant certaines conduites comme émanant d'une autorité supra-humaine, de Dieu ou de la Nature créée par Dieu, ces normes se présentent alors avec la*

[2038] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 255

[2039] Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG, *Le Négationnisme économique*, Paris, Flammarion, 2016, 240 p.

[2040] Il pourrait aussi être ajouté « normativité juridique » car « de même que les normes du droit, les normes de la morale sont créées soit par la coutume soit par une édiction consciente, œuvre par exemple d'un prophète ou d'un fondateur de religion, tel que Jésus ». Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 85

[2041] *Ibid.*, p. 81

[2042] *Ibid.*, p. 81

prétention d'exclure que des normes prescrivant des conduites opposées puissent valoir. Les valeurs fondées par de telles normes pourraient être nommées « valeurs absolues », en opposition aux valeurs que fondent les normes posées par des actes de volonté humaine. Sauf que le chemin de la « scientifisation » pris par l'économique conduit à ce que la croyance et la référence directe au transcendant soit progressivement remplacé par la conviction scientifique (comprendre l'autorité scientifique). Les normes économiques sont des règles de conduite et elles s'appuient sur l'autorité de la science (dans la pratique des représentations que s'en font les acteurs). Toutes les tentatives de s'affranchir de ces normes conduisent à une désapprobation et à une mise à l'écart du système. Elles empruntent ici une nouvelle caractéristique aux normes morales, elles ont la même prétention à « valoir pour tous les êtres humains : en d'autres termes, ses normes définissent la conduite de tout homme, et non pas seulement celle d'individus présentant les caractères définis par l'ordre »[2043].

D'ailleurs, les normes économiques peuvent être théoriquement fausses ou désuètes et pourtant produire des effets et guider les décideurs. Pour cette raison elles sont aussi idéologiques et leur force provient du fait qu'elles doivent être considérées comme utiles pour leurs acteurs et sont vérifiables dans leurs relations. La vérité des normes économique est celle de la pratique : elles sont valables car elles sont obligatoires et sont obligatoires car elles sont valables[2044].

Les normes économiques sont des normes car elles sont destinées à modifier la réalité sociale et sur ce point, elles ne se distinguent pas des normes juridiques[2045]. Elles sont dotées d'une puissance impérative et coercitive spécifique en vertu de laquelle elles s'imposeraient à leurs destinataires[2046], elles représentent un « devoir être ». Dans le même sens, leur validité ne dépend pas de leurs valeurs et celles-ci ne peuvent être étudiées que séparément et au moyen de méthodes appropriées.

[2043] *Ibid.*, p. 16

[2044] « Dire qu'une norme se rapportant à la conduite d'êtres humains « est valable (gilt) », c'est affirmer qu'elle est obligatoire (cerbindlich), que ces individus doivent se conduire de la façon qu'elle prévoit », *Ibid.*, p. 257

[2045] Ces normes sont différentes des normes juridiques notamment car elles ne sont pas supportées par l'Etat et ne bénéficient par des moyens de contraintes qui peuvent être mises en œuvre en cas de non respect d'une norme juridique.

[2046] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 100 et 101

2. Les critiques contre la raison économique

Les critiques contre ce qui serait « la raison économique » sont anciennes et de plusieurs ordres. Il est d'abord reproché à cette idée une assimilation insensée des méthodes issues des sciences de la nature. Ce problème divise les auteurs. Certains comme Karl Popper soutiennent de manière tranchée que l'économie et les sciences naturelles partagent la même épistémologie[2047]. D'autres, comme John-Maynard Keynes, sont plus nuancés et préfèrent avancer que l'univers économique ne peut pas être décrit comme un système régi par des lois. Keynes distingue alors deux types de règles, celles supérieures qui dépendraient d'une autorité (l'État par exemple) et celles issues de délibération collective portant sur des questions plus spécifiques[2048]. Il y aurait pour lui des règles nécessaires venues d'en haut et d'autres issues du système. Nicolas Postel souligne d'ailleurs que la position de Keynes a un « *fondement problématique pour une théorie individualiste de la règle* »[2049].

Dans un autre ordre d'idées, il est aussi reproché aux économistes un rapport compliqué aux faits[2050]. François Simiand dénonce déjà la pratique consistant à interpréter l'écart existant entre le modèle et la réalité comme une défaillance de la réalité et non pas comme une défaillance du modèle[2051]. L'économie serait en ce sens une discipline normative construite sur des bases purement hypothétiques. Cette critique est très vive au début du XX^{e} siècle et fait écrire à Emile Durkheim qu'« *en économie politique comme en morale, la part de l'investigation scientifique est très restreinte ; celle de l'art, prépondérante* »[2052]. Selon le reproche, l'économiste se contente *« de recueillir et de prendre conscience de l'idée qu'il se fait de l'objet représenté »*[2053]. Les discussions sur l'adéquation entre les modèles et les pratiques

---

[2047] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 365

[2048] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 167 et 168

[2049] *Ibid.*, p. 168

[2050] Voir à titre d'exemple la discussion de la rencontre entre Maurice Allais et Léonard Savage, voir André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 356 et s.

[2051] François SIMIAND, « Un système d'économie politique pure », *Extrait de François Simiand, La méthode positive en science économique, 1912, pp. 82-101. Texte reproduit dans l'ouvrage de François Simiand, Méthode historique et sciences sociales. (pp. 304 à 314) Réimpression. Paris: Éditions des archives contemporaines, 1987, 534 pp.*

[2052] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 128

[2053] *Ibid.*, p. 128.

jalonnent toujours les discussions[2054]. Selon cette perception, les normes morales et économiques se rapprochent au sens où l'intelligibilité des configurations économiques n'est pas à rechercher dans des valeurs objectives, selon les méthodes scientifiques, mais dans des considérations éthiques. Elles sont « bonnes » ou « vraies » et tout autre est « mauvaise » ou « fausses ». Pourtant, cette critique peut elle même être discutée car elle se situe en dehors de la logique des modèles. Il faut en effet souligner que les premiers modèles économiques doivent être compris dans le cadre plus général d'un certain consensus sur les valeurs morales au sein d'une société donnée (par exemple celui d'Edgeworth qui est très critiqué pour ce motif). Ainsi, pour les auteurs des modèles, il importe peu que le modèle se contente de décrire une situation à la marge, car l'ambition peut simplement être celle-ci (c'est justement le propos du courant dit « marginaliste »). Il faut bien voir qu'il existe une logique propre au système, détaché des différents modèles et qui repose sur une éthique générale. La difficulté est que celle-ci est généralement implicite ou en hors-champs. La critique portant sur l'ambiguïté des principes (par exemple moraux) sur les modèles ne trouve donc pas de réponse évidente.

Si la critique est ancienne et les arguments convaincants, comment se fait-il que la construction logique de ce système normatif paraisse encore si solide aux yeux des théoriciens et des praticiens ? Qu'est-ce qui préserve les normes économiques du désaveu ? Les « lois économiques » sont portées par des auteurs, des observateurs ou autres et sont le fruit des opinions des meilleures autorités des différentes époques. L'opinion paraît donc normale et se répand dans le public. Cette phase qui peut paraître anodine correspond en réalité au processus de création des normes. En effet, les normes se caractérisent moins par la place qu'elles offrent à leurs auteurs que celle d'une raison qui convainc ses destinataires. C'est peut-être pour cette raison que des auteurs comme Durkheim dénoncent cette science rhétorique qui cherche plus à pénétrer les esprits que saisir le monde qui l'entoure. D'ailleurs, une fois que la norme économique est adoptée, ses auteurs n'apparaissent nulle part (il est en plus rare qu'il existe un auteur unique). En ce sens, les normes économiques se rapprochent de ce

[2054] Maurice ALLAIS, « Le comportement de l'Homme rationnel devant le risque: Critique des postulats et axiomes de l'Ecole Americaine », *Econometrica*, Vol. 21, No. 4, Octobre 1953, pp. 503-546.

que la science juridique qualifie de coutume, car elles se trouvent légitimées par les observateurs qui incarnent, eux, l'autorité qui leur permet de perdurer.

Dès que les règles économiques deviennent des normes et se détachent de la seule autorité morale de leurs auteurs, elles s'imposent par un mouvement circulaire, par l'attraction qu'elles exercent sur les esprits en raison du respect dont elles font l'objet et qui les rend d'autant plus prenantes. Elles sont *respectées* au sens où l'écrit le même Émile Durkheim : « *le respect est l'émotion que nous éprouvons quand nous sentons cette pression intérieure et toute spirituelle se produire en nous* »[2055].

Le choix d'une règle collective contraint les individus. Les règles économiques n'expriment pas simplement ce qu'il y a de commun entre tous les sentiments individuels sur un sujet financier, elles sont aussi autre chose et existent indépendamment des pratiques individuelles tout comme elles se révèlent une fois qu'elles font consensus[2056]. L'enjeu est ici celui de la croyance collective qui n'est la croyance de personne. André Orléan développe la notion « *d'autonomie des croyances conventionnelles* » [2057] pour décrire ces situations dans lesquelles « *chaque individu croit individuellement à une proposition en même temps qu'il croit que le groupe se conforme à la convention* ». C'est tout le problème de la « *sagesse des foules* »[2058] : il est facile de penser que les gens qui enfreignent les normes sociales ne sont « *pas comme nous* »[2059]. En fin de compte, « *l'économie a besoin de règle, mais le concept de règle ne peut pas être pensé dans le cadre économique standard* »[2060].

C. La convergence épistémologique en économie et en droit : l'utilisation massive et multiple des standards

Les problèmes épistémologiques sont, selon la définition de Gregory Bateson, ceux « *relatifs à la façon dont nous connaissons et plus particulièrement à la façon dont nous acquérons nos connaissances sur le monde (...) et qui nous permet de*

2055 Émile DURKHEIM, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, *op. cit.*
2056 Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 108-109
2057 André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 329
2058 *Ibid.*, p. 345-346
2059 Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 61
2060 Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 225

connaitre quelque chose »[2061]. Ces problèmes se rejoignent en partie en droit et en économie, car ces deux sciences « *ont fondamentalement le même objet : créer les conditions de la meilleure coopération possible entre les hommes dans un monde où les ressources de temps, d'espace, et en conséquence, de savoirs sont limitées. Plus précisément, le droit comme l'économique proposent des règles pratiques pour conjurer les risques liés aux conséquences d'une action dans un horizon d'incertitude* »[2062]. Pour le formuler autrement, ces deux sciences utilisent des standards, c'est-à-dire qu'elles se servent d'une base ou d'une référence hypothétique pour comparer, calculer, estimer ou encore définir. Toutefois, ces standards n'ont pas exactement la même fonction. En économie, le standard est au cœur de l'analyse et il est incarné par « l'individu rationnel » qui est une représentation idéalisée d'un individu capable de décider seul de ses règles, de ses actions et qui peut atteindre le vrai sans s'appuyer sur aucune règle dictée par une autorité (**1**). En droit, ses utilisations sont diffuses et se trouvent autant pour guider l'interprétation que pour renforcer un régime général pensé comme peu satisfaisant. Par contre, dans les deux sciences, les standards sont des éléments d'organisation, des usages, des références connues et admises qui servent à mettre en lumière la finalité des normes. En économie comme en droit, toutes les lois et tous les contrats sont soumis en ce qui concerne leur mise en œuvre et leurs effets à des maximes générales et fondamentales jugées désirables (**2**).

1. Le problème du comportement de « l'individu rationnel »

Comme le souligne Nicolas Postel, « *l'analyse économique standard s'est construite autour de l'étude du comportement d'un individu rationnel* »[2063], c'est-à-dire une représentation idéalisée d'un individu capable de décider seul de ses règles et de ses actions. L'intervention d'un tiers pour faire le bon choix serait un non-sens, car les choix sont faits en s'appuyant sur la raison et ne sont donc pas discutables sur ce fondement : c'est une forme de déterminisme[2064]. Les économistes qui s'intéressent à

[2061] Gregory BATESON, *Vers une écologie d'esprit, Tome 1*, *op. cit.*, p. 270

[2062] Philippe COPPENS, « Remarques épistémologiques sur l'utilisation des concepts économiques en droit », *in Le droit au défi de l'économie*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Collection Droit économique », 2002, p., p. 217

[2063] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 123

[2064] *Ibid.*

la question des connaissances de l'individu et de ses capacités déductives relèvent évidemment que l'individu rationnel ne peut pas tout savoir[2065], mais l'incertitude qui entoure les acteurs du système n'est pas liée à la défaillance du Marché, elle est inhérente aux limites cognitives de l'être humain qui ne peut percevoir qu'une partie de la réalité (sauf à considérer qu'il existe un observateur omniscient qui peut informer les acteurs). Si la relation logique n'est plus « vraie », ce n'est pas un manque de la science économique, elle n'a jamais que pour ambition de faire profiter des évolutions des méthodes de la recherche et donc à parfaire ses analyses.

La rupture avec la conception traditionnelle est portée par le développement de la macro-économie qui ne place plus l'individu seul au centre de la décision et reconsidère les relations d'interdépendances. Cette divergence est incarnée par John-Maynard Keynes pour qui l'individu se repère non pas par sa seule rationalité, mais par une rationalité commune qui assure l'homogénéité des anticipations. Autrement dit, Keynes souligne l'ignorance des agents et s'appuie sur l'idée de « convention » pour caractériser les comportements individuels. Les acteurs d'un marché cherchent à s'aligner sur la majorité supposée car celle-ci représenterait la bonne conduite. Une fois la règle révélée, elle permet de guider par les faits donnés à la connaissance, c'est-à-dire offrir une direction. C'est une rupture, car les relations d'interdépendances font que pour se repérer il faut aux individus plus qu'une rationalité commune qui n'assure pas à elle seule l'homogénéité de leurs anticipations et donc des règles portées par une autorité supérieure[2066]. La recherche de la raison reste la préoccupation, mais ici la représentation collective est une rupture avec la représentation du seul individu rationnel. Par contre, elle reste une représentation aseptisée et désincarnée portée par la vérité établie à un moment donné sur une situation précise.

La déduction ne se résume pas à l'application d'axiomes mathématiques qui, selon la formule de John-Maynard Keynes, éclairent « *les sciences morales et politiques par le flambeau de l'algèbre* »[2067]. Pour les contestataires, la décision d'un individu dépend aussi de la constitution de l'esprit humain et diffère d'un homme à un autre. Les critiques contre le modèle de l'équivalence impôt-emprunt sont sur ce point

---

[2065] A titre d'exemple sur un débat polémique, voir Maurice ALLAIS, « Le comportement de l'Homme rationnel devant le risque: Critique des postulats et axiomes de l'Ecole Americaine », *op. cit.*
[2066] Nicolas POSTEL, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, *op. cit.*, p. 177
[2067] Cité par *Ibid.*, p. 173

un exemple éclairant. Qu'est-ce qui fait la décision d'investir et d'acheter un titre de dette publique ? Le rendement ? Le coût de financement ? Le prix de marché ? Le taux d'intérêt ? Le taux d'imposition ?

2. L'usage du standard comme élément d'organisation du système

En droit, les standards sont des usages, des références connues et admises qui servent à mettre en lumière la finalité des normes, ce sont donc des éléments d'organisation. L'usage des standards est essentiel pour les juristes qui les placent parfois comme des principes supérieurs (Carré de Malberg, André de Laubadère ou Louis Trotabas pour ne citer qu'eux). C'est aussi, ainsi que le souligne déjà Anselme Batbie, « *une question très controversée* » [2068] et peu d'auteurs cherchent à comprendre le (ou les) sens caché ou révélé par cet élément de compréhension du droit[2069]. Il semble toutefois possible de distinguer deux types d'usages des standards qui sont les usages « sincères » d'une part et les usages « artificiels » d'autre part. Il n'est pas possible de pénétrer l'esprit des auteurs et il ne s'agit pas non plus, en interprétant à l'excès, de réécrire leur discours, mais plutôt de souligner la difficulté engendrée par l'utilisation des standards. Il s'agit de distinguer les standards qui peuvent être considérés *sincères* et qui ont pour ambition de connaître la raison ou l'ambition d'un acte (par exemple qu'un bon débiteur paye ses créances) (**a**) et ceux qui peuvent être qualifiés d'*artificiels* et qui correspondent à des locutions ou des figures de style (par exemple les références imprécises à la nature des choses) (**b**). À cela, il faut ajouter que cette perception des standards correspond, selon une autre perspective, à la reconnaissance de l'existence d'une concurrence entre normativités et plus précisément à la présence de normes politiques (**c**).

[2068] Anselme BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif, contenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence*, *op. cit.*, Tome 1, p. 372

[2069] Pour des publications récentes : Xavier BIOY, « L'usage de l'idée de nature en droit constitutionnel », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 99-138; Claude GOYARD, « L'idée de nature dans le langage du droit public français », *in Mélanges Jacques Robert : libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 135-149; Michel BOUVIER, « L'éternel retour du corps comme représentation du politique », *op. cit.*

a. Les usages sincères des standards : connaître le sens d'un acte, d'une situation ou d'un objet

Les usages des standards peuvent être qualifiés de *sincères* quand ils ont pour ambition de répondre au besoin de connaître le sens d'un acte, d'une situation ou d'un objet. Pour les juristes, les standards correspondent à la nécessité de conférer un sens à un régime juridique donné. Par la suite, « *tous les actes de même nature constituent dès lors une catégorie homogène* »[2070]. L'objet juridiquement identifié inviterait à l'application d'un certain corpus[2071]. La difficulté serait ici que la dette publique n'est pas un objet juridiquement identifié et qu'elle n'emporte pas l'application d'un régime juridique propre. D'ailleurs la dette publique n'a même pas d'existence juridique solide, c'est le concept de « dettes des administrations publiques » qu'il faut utiliser. Cette autre dénomination n'est d'ailleurs pas beaucoup plus satisfaisante car la dette des administrations est la somme de plusieurs dettes qui obéissent toutes à des régimes juridiques différents[2072]. Est-il possible, malgré cette difficulté, de fonctionner à la manière d'un artifice en mettant en avant un certain nombre de standards ? Ils pourraient jouer le rôle de substituts et faire face aux lacunes du régime juridique. D'ailleurs, et ainsi que le relève Caroline Lequesne-Roth, « *pour se financer sur le marché très concurrentiel des dettes d'État, les États européens « s'adaptent », à leur tour, aux exigences des marchés en consentant précisément à en adopter les standards. Nombre de ceux-ci sont directement inspirés de la pratique financière des acteurs privés. Ce phénomène « d'acculturation » est perceptible jusque dans le choix des terminologies propres à l'activité d'emprunt d'État. Les Trésors publics ne recourent guère, aujourd'hui, à l'expression de « contrat d'emprunt d'État » pour désigner toute la gamme des échéances de titres émis par l'État; ils lui préfèrent celle de « produit financier » ou de « valeurs de Trésor ». Olivier Godron affirme que cette évolution terminologique « reflète une tendance de fond : en quelques années, l'émission par le Trésor de titres sur le marché financier a*

[2070] Claude GOYARD, « L'idée de nature dans le langage du droit public français », *op. cit.*, p. 137

[2071] Il faut remarquer que l'assimilation entre nature et régime juridique invite surtout à découvrir le régime contentieux « c'est-à-dire les règles qui s'appliquent pour la détermination de la compétence, le choix des voies de recours et la manœuvre des procédures lorsqu'on a déterminé la juridiction habilitée à se prononcer sur tel ou tel aspect des litiges auxquels donnent lieu la création, l'annulation ou la modification, l'exécution ou l'inexécution de l'acte en cause », voir *Ibid.*

[2072] Voir infra.

perdu son caractère d'acte exceptionnel, quelque peu traumatisant pour le marché, et chargé d'une certaine dimension politique, pour devenir une technique financière relativement banalisée » »[2073].

b. Les usages artificiels : les locutions et les formules de style

Les standards qui peuvent être qualifiés d'artificiels, comme les références à la « nature », sont ceux qui sont utilisés sans connotation ou intention particulière, mais qui sont de simple « *locution usuelle* » ou « *formule de style* »[2074]. Ces standards ne portent pas sur la qualification de l'objet, la détermination d'un régime juridique ou les comportements, ils semblent essentiellement rhétoriques ou avoir comme sens un rappel au « *passé légitimant* »[2075].

L'utilisation du terme « nature » « *peut faire l'objet d'un emploi relativement neutre pour désigner, comme adjectif, une institution « normale » donc nécessaire* » [2076]. Louis-Antoine Macarel justifie par exemple le principe de « *continuité des dettes publiques* » comme résultant des « *plus simples notions d'équité naturelle* ». L'auteur met en garde contre les « *dangers attachés à toute déloyauté* »[2077] pour le justifier avec l'idée que les « *embarras de finances aboutissent aux plus fâcheux résultats* »[2078]. Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret offrent un autre exemple en observant que « *dans la logique juridique des choses, le gouvernement provisoire, en 1944, appliquant son ordonnance du 9 août « rétablissant la légalité républicaine », aurait dû conclure à la nullité de toute la dette publique contractée par le gouvernement de Vichy : on doit naturellement l'approuver de ne pas l'avoir fait* »[2079]. De quel usage de la nature s'agit-il ? Il s'agit

---

[2073] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 28

[2074] Claude GOYARD, « L'idée de nature dans le langage du droit public français », *op. cit.*

[2075] Xavier BIOY, « L'usage de l'idée de nature en droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 110

[2076] *Ibid.*, p. 104

[2077] Louis-Antoine MACAREL, *Éléments de droit politique*, *op. cit.*, p. 94. Dans le même sens, l'auteur met en garde contre « une autre fraude, non moins périlleuse, consisterait soit dans l'altération des monnaies soit, ce qui revient au même, dans le cours forcé d'un signe qui n'aurait point de valeur intrinsèque ».

[2078] *Ibid.*, p. 96

[2079] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 225

d'un usage différent que celui qui en est fait quand il s'agit de définir « la nature des emprunts de l'État » ou encore « la nature de la dette publique ».

À côté, Claude Goyard relève que dans son sens juridique le terme de nature peut trouver une portée « *si l'on accepte de comprendre l'expression « par nature » comme synonyme d'en « en vertu de la Constitution* »[2080], c'est-à-dire la somme des règles supérieures de l'ordre juridique. Au regard de l'absence de régime juridique spécial, les auteurs utilisent les standards dans le sens d'une « *référence à une possible norme* »[2081]. Par exemple, le standard selon lequel au même titre qu'un débiteur privé doit exécuter ses engagements, un débiteur public le doit. La nature de la dette serait « *ce qui est considéré comme formant le fond de l'être par opposition aux modifications qui ne l'affectent que superficiellement et temporairement* »[2082].

La référence au standard est aussi l'appel à une maxime générale qui existe possiblement avant d'être découverte par les hommes, ce sont parfois des règles « *évidemment antérieures au droit positif, celui-ci étant disqualifié pour les générer ou les protéger* »[2083]. Le problème de la référence est que la tendance au « *naturalisme* »[2084] est l'héritage du lien qui existe entre Dieu et les marchés ou le pouvoir, c'est-à-dire la possibilité pour un système de connaître un équilibre dicté par une force transcendante. Sur ce point, l'usage des standards dans les sciences économiques et juridiques est proche. Dans sa thèse, François Brunet souligne ce double mouvement de convergence entre juristes et économistes quant à l'objet d'étude (notamment incarné par le courant d'analyse économique du droit) et de divergence pour les raisons ontologiques évoquées[2085].

c. Standards et normes politiques

Toutes les lois et tous les contrats sont soumis en ce qui concerne leur mise en œuvre et leurs effets à des maximes générales et fondamentales jugées *désirables*, c'est-à-dire des références à ce qui peut être nommé ainsi. Dans cette thèse, il est

---

[2080] Claude GOYARD, « L'idée de nature dans le langage du droit public français », *op. cit.*
[2081] *Ibid.*
[2082] André LALANDE cité par *Ibid.*
[2083] Xavier BIOY, « L'usage de l'idée de nature en droit constitutionnel », *op. cit.* , p. 111
[2084] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 56
[2085] Voir François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 535.

défendu que ces usages-ci correspondent en réalité à la mise en avant de « normes politiques ». Ce qui est nommé norme politique correspond ici à ce qui apparaît dans certains écrits comme des standards, des traditions, des rapports de force ou encore des coutumes. Le terme le plus usité, celui de coutume, paraît trop réducteur pour signaler cet ensemble de pratiques sociales qui coexistent dans différents systèmes juridiques et parfois s'imposent face au droit ou aux normes économiques. D'ailleurs, il faut signaler que le rejet du terme *coutume* se retrouve pour les mêmes raisons chez Herbert Hart[2086].

L'un des exemples d'affirmation des normes politiques les plus importants dans le contentieux des dettes publiques est celui du « rapport de force entre États » comme en témoigne la position d'un ambassadeur de Russie qui défend, face au droit et aux règles économiques, la prééminence d'une norme politique concurrente, celle de la préservation des bonnes relations diplomatiques[2087]. Dans ce contexte, la norme politique « il faut avant tout conserver de bonnes relations avec les États les plus puissants » prime les autres règles, y compris le droit positif et cela, quand bien même des textes juridiques organisent la défense des parties et que le contrat semble avoir force de loi entre eux. Ici, un standard, une norme politique, impose un certain comportement et une certaine lecture du reste du dispositif juridique et économique. Dans cette hypothèse la norme politique cherche à s'imposer face au droit ou aux règles économiques. Denis Alland observe d'ailleurs que « *pour résumer en peu de mots l'esprit de la jurisprudence administrative sur la question, on peut dire qu'elle était surtout marquée par la volonté d'éviter le problème, et la plupart des cas qui pourraient faire hésiter ne font pas exception* »[2088].

Ce qui est nommé « normes politiques » correspond donc aux normes par lesquelles une conduite est déclarée obligatoire, permise, interdite ou habilitée.

[2086] « A social structure of this kind is often referred to as one of 'custom'; but we shall not use this term, because it often implies that the customary rules are very old and supported with less social pressure than other rules », « The existence of social rules », voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 91

[2087] « Dans une Note Verbale du 6 mars 2015 adressée à l'ambassade de France, le ministère des Affaires étrangères russe indique que des saisies dans l'Hexagone seraient contraires à l'esprit et à la lettre du droit international et souligne que Moscou répliquera contre la France, ses citoyens et ses entités. Le ministère, voir Isabelle COUET, *Emmanuel Gaillard: « La Russie veut faire croire que ce sont les autres Etats qui violent le droit »*, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/0211012715009-e-gaillard-la-russie-veut-faire-croire-que-ce-sont-les-autres-etats-qui-violent-le-droit-2005165.php#Xtor=AD-6000, consulté le 14 juin 2016.

[2088] Denis ALLAND, « Conseil d'État, 23 décembre 2011, requête numéro 303678, Eduardo José Kandyrine de Brito Paiva », *op. cit.*

Celles-ci peuvent être posées par des actes, des pratiques ou encore des discours. Elles prennent leur sens de norme dès lors qu'elles se révèlent efficaces d'une façon identique dans certaines conditions. En terme de contenu, la teneur d'une norme politique peut être la même qu'une norme juridique ou économique ou bien elle peut être différente, ce n'est pas un critère de distinction. Certaines peuvent même devenir des normes juridiques lorsque la Constitution de la collectivité l'institue et qu'elle présente alors certains caractères déterminés comme fait créateur de droit[2089]. Ce qui distingue les normes politiques des normes juridiques ou économiques est leur méthode de production. Les normes se caractérisent par leur appartenance à un ordre et un espace encadré pour les normes juridiques par la Constitution et pour les normes politiques par d'autres éléments[2090]. La norme politique, tout comme la norme économique, obéit à des règles de production différentes. La norme juridique est créée par une procédure centralisée, les autres par une procédure décentralisée [2091].

Existe-t-il une « norme fondamentale » à ces normes politiques ? Hans Kelsen réfléchit à cette question, sous l'angle de la coutume, en prenant l'exemple d'un groupe social, une tribu, dans laquelle est en vigueur la norme qu'un homme qui prend une fille pour femme doit donner au père ou à l'oncle de la fiancée un certain « prix de fiançailles ». Pour Hans Kelsen, la question posée est de savoir pourquoi il doit agir ainsi et il répond « *parce que dans cette tribu, un prix de fiançailles a depuis toujours été payé — autrement dit : parce que l'on suppose, et que la coutume y est de payer un tel prix, et qu'il est évident que l'individu doit se conduire de la façon dont tous les autres membres du groupe ont accoutumé de se conduire. Voilà la norme fondamentale de l'ordre normatif qui fonde cette collectivité. Elle institue la coutume comme fait créateur de normes* » [2092].

La place des normes politiques dans le système de la dette publique est centrale car elle se situe au sein de la collectivité du système, qu'elle revendique une supériorité et qu'elle a pour signification un devoir-être. D'ailleurs une grande partie des relations imposées par la dette publique sont internationales et donc mettent face à face soit des États, soit des créanciers bénéficiant de la protection diplomatique soit une autre garantie juridique contre les États. Au sein du système, les normes

---

[2089] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 13
[2090] *Ibid.*, p. 304
[2091] *Ibid.*, p. 308
[2092] *Ibid.*, p. 260

politiques sont alors peut-être celles qui sont le plus dans le rapport de force face aux normes juridiques. En effet, si une norme juridique impose « le contrat doit être exécuté selon la volonté des parties » et que la norme économique a un contenu similaire, c'est bien souvent la norme politique qui nuance ce dispositif en défendant, par exemple, « le contrat doit être exécuté selon la volonté des parties » mais « il convient de traiter différemment un État financièrement puissant et un État financièrement faible », sachant que la signification des qualificatifs « faible » et « puissant » dépend elle-même d'autre considération. L'histoire internationale des dettes publiques regorge de ce type d'exemple, c'est même sans doute la norme la plus souvent appelée à s'imposer dans les relations entre débiteurs et créanciers. Si cette question est généralement écartée par les juristes qui, mal à l'aise, ne voient là que des rapports de force, elle n'échappe pas aux observateurs comme en témoigne une lettre du 30 juillet 1932 d'Albert Einstein dans laquelle il écrit : « *il est un fait sur lequel il faut absolument compter : droit et force sont inséparablement liés, et les verdicts d'un organe juridique se rapprochent de l'idéal de justice de la communauté, au nom et dans l'intérêt de laquelle le droit est prononcé, dans la mesure même où cette communauté peut réunir les forces nécessaires pour faire respecter son idéal de justice* »[2093]. Si le physicien développe son propos dans le cadre de son engagement auprès de la Société des Nations (SDN), il soulève un point central qui traverse toute l'histoire des dettes publiques : le droit témoigne d'un rapport de force aussi bien national qu'international et les États ne cherchent jamais à se placer sur un pied d'égalité quand bien même la logique de souveraineté des États semble l'imposer.

Dans le même sens selon lequel la régulation est un processus d'ouverture de la normativité juridique à d'autres formes de normativités, la normativité politique est par exemple accueillie par le droit autour de la notion de « droit international coutumier » qui est définie comme la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit[2094]. Dans cette définition, il est procédé à une assimilation avec le droit, mais celle-ci est non seulement contingente, mais elle est en plus trompeuse car cette démarche semble soutenir que l'intégration est fonction du contenu. Au contraire, ce qui caractérise la normativité politique est, comme pour la normativité économique, sa méthode de production décentralisée et détachée de celle qui existe en droit.

[2093] Albert EINSTEIN et Sigmund FREUD, *Pourquoi la guerre ?*, Paris, Rivages, 2005, 64 p., p. 35
[2094] Voir https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000030600444

§ 3 – Les « idées-fausses » sur la dette publique : des vérités indémontrables

L'analyse de la portée des idées d'auteurs est une tâche périlleuse qui revient à supposer le caractère normatif de discours inégalement reconnus. Elle implique aussi une construction rétrospective rassemblant des pensées souvent hétérogènes, parfois antithétiques et dont le seul dénominateur commun est une préoccupation sur le sujet des dettes publiques. Tous les penseurs ne s'accordent pas sur une même liste des états futurs ni sur les mêmes valeurs, toutefois certains attachements de l'esprit dépassent les divergences et sont révélateurs de ce qui est considéré par la plupart comme les problématiques « essentielles » sur la dette publique. Une fois admis, ces discours sur la dette publique s'écartent des faits et se généralisent. Ils se détachent alors des circonstances qui les voient naître et se matérialisent dans des politiques publiques.

La force des discours sur la dette publique est de pouvoir déclencher un comportement, sauf que les solutions pensées comme des vérités absolues sont bien souvent démenties par les événements futurs et c'est tout le chemin de ces « idées-fausses » qui est au cœur de ces développements. Qu'est-ce qui pousse ces auteurs à affirmer de telles idées ? Quelles sont leurs « *motivations psychologiques* »[2095] ? La question est de comprendre comment la représentation, c'est-à-dire le fait d'attribuer à un phénomène des propriétés qu'il n'a pas par nature, s'est construite (**A**). En matière de dette publique, ces idées-fausses sont principalement la règle dite de « continuité des dettes publiques » (**B**), la distinction entre les engagements privés et les engagements publics (**C**), l'amalgame entre les dettes d'un État et celles d'un particulier (**D**), la question du transfert des dettes entre générations (**E**) et enfin la dette publique comme expression d'un renoncement à l'impôt dans le cadre d'un calcul politique (**F**).

[2095] « Il s'agit de découvrir les motivations psychologiques qui avaient leur source dans les croyances et les pratiques religieuses qui traçaient à l'individu sa conduite et l'y maintenaient (…) Or ces motivations provenaient pour une grande part des représentations issues de ces croyances », voir Max WEBER, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, coll. « Recherches en Sciences humaines », 1964, 341 p. (document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales").

A. La notion d'« idées-fausses » sur la dette publique

Les idées dominantes sur la dette publique sont majoritairement produites par les économistes libéraux. Leur influence est très importante car les faits dont l'économie se propose de faire la théorie sont revendiqués comme étant des faits d'expérience au même titre que les objets physiques dont s'occupent les sciences naturelles alors « donnés à la connaissance ». Les problèmes soulevés par la dette publique existeraient alors indépendamment des représentations que s'en font les agents économiques. Les relations entre le phénomène et ses enjeux seraient régulières, mathématisables et chacun, s'il respecte les « bonnes méthodes », devrait parvenir aux mêmes conclusions. Selon ces prescriptions, la discussion qui peut avoir lieu doit se situer sur un plan épistémologique et non ontologique. Ce schéma conduit à faire admettre un certain nombre d'idées qui ne peuvent pas être discutées dans leur fondement, mais seulement dans leur appréhension.

La notion d'« idées-fausses » est empruntée à Odon Vallet qui les définit comme les idées qui « *sont à la collectivité ce que sont les idées fixes à l'individu : un attachement de l'esprit dont on ne peut se priver sans danger, sans remettre en cause un équilibre mental ou une harmonie sociale* »[2096]. Les idées-fausses ne sont pas entendues comme un jugement prononcé dans le cadre d'un débat sur la vérité ou la fausseté des affirmations. Toutes ces idées sont inscrites dans des théories et des systèmes et sont « vraies » en leur sein. Ces représentations ne sont pas nécessairement exactes ou fidèles à tous les sens qui peuvent être attachés à « la réalité », mais ce n'est pas une difficulté car toutes obéissent à une logique. Toutes les théories accentuent un trait ou un autre, insistent sur un caractère de l'objet et n'offrent chacune au mieux qu'« *une représentation partielle de la réalité ; au pire, elles en offriront une image totalement inexacte* »[2097]. Les propositions sont « vraies » au sein d'un système donné car elles sont compatibles avec le reste du système[2098] (par exemple David Ricardo et son modèle d'équivalence emprunt-impôt). À l'inverse, la proposition devient « fausse » hors du système, car elle repose sur des déterminantes et des variables propres. Ces idées-fausses sur la dette publique sont

[2096] Odon VALLET, *Petit lexique des idées fausses sur les religions*, Paris, Albin Michel, coll. « Le Livre de Poche », 2002, 247 p.
[2097] Gérard TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, *op. cit.*, p. 5
[2098] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, *op. cit.*, p. 199

donc « vraies» et « fausses » en même temps et leur dépendance à leur système fait de ces propositions des idées que l'on ne peut ni démontrer ni vérifier en dehors. Leur vérité dépend ici, comme l'indique Bertrand Russel, « *largement de nos croyances* »[2099]. Ces croyances peuvent devenir des règles, des lois ou encore des standards. Elles sont des « *forces qui modifient effectivement les comportements parce qu'elles modèlent les esprits* »[2100]. Ces discours sont bâtis d'après la règle que « *la vie sociale tout entière est faite de représentations* »[2101]. Ces représentations sont portées par la science économique, mais aussi juridique. Il faut en effet souligner avec Henri Lévy-Bruhl que comme l'économie, « *le droit, on est obligé de le reconnaître si humiliant que soit cet aveu pour l'esprit humain, repose sur des opinions, des croyances généralement répandues, fussent-elles erronées et non exclusivement sur des vérités établies* »[2102]. Les idées diffusées sont principalement portées par les économistes et plus précisément des libéraux, car ils sont « *attachés à déterminer la vérité* »[2103] . Vraies ou fausses, elles n'en demeurent pas moins contraignantes du fait de l'autorité et de leur transmission. Il s'agit d'une légitimité intellectuelle d'abord détachée des faits (même si elle entend décrire des faits passés), mais une fois recueillie par l'autorité politique, cette légitimité prend une nouvelle force décrite par Murray Rothbard pour qui « *les idées n'arrivent pas d'elles-mêmes en flottant dans le vide : elles n'ont de l'influence que dans la mesure où elles sont adoptées et promues par des personnes concrètes* »[2104], c'est ce qu'Alfred Fouillée nomme les « *Idées-forces* »[2105].

[2099] *Ibid.*, p. 328, le mot « croyance » qui devrait, toujours selon le même auteur, en réalité être remplacé par plusieurs: perception, attente, mémoire, voir p. 291.
[2100] André ORLEAN, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, *op. cit.*, p. 204
[2101] Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, *op. cit.*, p. 73
[2102] Henri LEVY-BRUHL, *Sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 111
[2103] Bertrand RUSSELL, *Histoire de la philosophie occidentale*, *op. cit.*, p. 685
[2104] Cité par Sébastien CARÉ, *La pensée libertarienne : genèse, fondements et horizons d'une utopie libérale*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Fondements de la politique », 2009, 359 p., p. 69
[2105] Alfred FOUILLEE, *La psychologie des idées-forces. Tome 1*, Paris, F. Alcan, 1893, 365 p. ; Alfred FOUILLEE, *La psychologie des idées-forces. Tome 2*, Paris, F. Alcan, 1893, 415 p.

B. Le principe de « continuité » des dettes publiques

Le principe de continuité des dettes publiques soutient l'idée que les dettes publiques doivent être respectées en toutes circonstances car la parole de la Nation entière qui est engagée. Il signifie donc que les dettes publiques doivent « survive » aux différents régimes politiques. Ce principe se trouve discuté dans la théorie des dettes de régime ainsi que dans les débats sur les dettes odieuses qui, à l'inverse, avancent que les dettes publiques doivent être limitées dans le temps et dans l'espace (ces limites sont en général celles des régimes politiques ou des constitutions, ce qui complique les choses car les constitutions et les régimes peuvent ne pas être liés).

Le principe a d'abord un sens politique, il est historiquement porté par les juristes qui servent de bras armé au Roi et cherchent à légitimer ses actions[2106]. Les juristes participent à la construction d'un discours sur le droit qui bâtit et légitime le crédit royal. En ce sens, ils soutiennent que : « *dès qu'une Puissance légitime contracte au nom de l'État, elle oblige la Nation elle-même, et par conséquent tous les Conducteurs futurs de la Société. Lors donc qu'un Prince a le pouvoir de contracter au nom de l'État, il oblige tous ses Successeurs et ceux-ci ne sont pas moins tenus que lui-même à remplir ses engagements* »[2107]. Par la suite, au moment de la Révolution, le débat sur les dettes de l'Ancien Régime est porté par les hommes au pouvoir, à commencer par Cambon qui justifie le principe pour garantir la survie de la nouvelle République[2108]. Si la question n'est pas débattue dans les mêmes termes, les juristes reprennent largement les règles issues de l'Ancien Régime. Louis-Antoine Macarel justifie par exemple la continuité des dettes publiques comme résultant des « *plus simples notions d'équité naturelle* ». L'auteur met en garde contre les « *dangers attachés à toute déloyauté* »[2109], c'est-à-dire ne pas rembourser, et rappelle que les

---

[2106] « tous, hommes d'État, officiers du roi, écrivains, cherchent à donner aux droits du roi la plus grande extension en invoquant toutes sortes d'arguments, et notamment des arguments tirés du droit romain. On a trop souvent écrit l'histoire des institutions royales avec les ouvrages de ces légistes », voir François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français [Texte imprimé]*, *op. cit.* p. 345

[2107] Emer de VATTEL, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, *op. cit.*, Tome 1 - Livre 2 Chapitre XIV § 215 et § 216

[2108] Voir infra.

[2109] Louis-Antoine MACAREL, *Éléments de droit politique*, *op. cit.*, p. 94. Dans le même sens, l'auteur invite à prendre garde contre « une autre fraude, non moins périlleuse, consisterait soit dans l'altération des monnaies soit, ce qui revient au même, dans le cours forcé d'un signe qui n'aurait point de valeur intrinsèque ».

« *embarras de finances aboutissent aux plus fâcheux résultats* »[2110]. Plus tard, la trace de cette idée se retrouve chez Maurice Hauriou pour qui « *la constitution de la dette publique est au premier chef une opération de gestion destinée à assurer l'exécution des services publics* »[2111]. Remettre en cause le régime de la dette publique ferait peser un danger sur l'État.

Dans ces discussions, le principe de continuité des dettes publiques n'est pas porté par des discours scientifiques, mais plutôt par des considérations morales ou politiques. D'ailleurs, du point de vue de la théorie du droit, cette idée est un non-sens car toute disposition juridique dépend nécessairement d'un ordre et d'un espace juridique déterminé. Si cet ordre juridique disparaît, il est logique que les normes juridiques du système disparaissent avec lui. L'idée d'une survivance des principes juridiques hors du système renvoie donc ici à une mise en avant du contenu de la norme du point de vue de ses valeurs et n'est donc plus une considération juridique, mais bien politique. Les juristes qui soutiennent l'idée prennent politiquement position. Cette critique est notamment portée par la théorie des dettes des régimes et plus précisément les auteurs souhaitant lier les dettes publiques à un cadre juridique déterminé dans l'espace et dans le temps, et contre ceux souhaitant lier la dette publique à un système politique. Selon eux, toute rupture, par exemple une révolution, conduit à la nullité des accords passés. La question politique de savoir si la dette doit survivre aux régimes dépendrait alors d'un ensemble d'autres considérations et ne concernerait pas immédiatement les juristes. Pourtant, force est de constater que le principe de continuité des dettes publiques est défendu avec beaucoup de force par de nombreux juristes. À côté des convictions ou des intérêts, il faut sans doute aussi y voir un rappel aux premières missions des juristes, c'est-à-dire légitimer les institutions et défendre le pouvoir en place[2112]. En témoigne la lettre de mission définie par le ministre de Louis-Philippe François Guizot à Pellegrino Rossi qui lui demande de « *calmer toute ardeur révolutionnaire de l'élite de la jeunesse en démontrant toutes les qualités du régime en place, la Monarchie de Juillet* »[2113] ou

---

[2110] *Ibid.*, p. 96

[2111] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, *op. cit.*, p. 779

[2112] François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français [Texte imprimé]*, *op. cit.*

[2113] Pellegrino ROSSI est chargé du premier cours de « droit constitutionnel ». Celui-ci a lieu sous la Monarchie de Juillet en 1834, voir « Le positivisme dans la science européenne du droit constitutionnel : quatre étapes », voir Olivier JOUANJAN, Université de Kyoto, Site internet d'Olivier Jouanjan :

plus récemment certains passages des travaux de Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret[2114].

Le principe trouve aussi des alliés de poids dans la littérature économique, mais avec d'autres arguments. Il s'agit pour ces auteurs de défendre l'idée que les créanciers soient à l'abri des tourments des régimes politiques. À ce moment, c'est plus la question de la vitalité du crédit qui est posée, moins que celle de l'honneur ou de l'équité. Il s'agit de permettre aux investisseurs d'être à l'abri des préoccupations politiques. Dans le même sens, les conséquences budgétaires sont aussi traitées, car seule la sécurité juridique peut permettre de « *lisser dans le temps le poids des impôts compte tenu des nécessaires fluctuations des dépenses publiques* »[2115].

C. La distinction « engagement privé » / « engagement public »

La question de la distinction entre les engagements publics et les engagements privés est centrale en matière de dette publique et se trouve depuis toujours au cœur des discussions. Les transformations de l'État, l'effacement progressif des spécificités de l'action publique aux dépens d'un régime général inspiré par celui du droit privé, la standardisation des emprunts, l'exclusion de l'essentiel des clauses exorbitantes du droit commun ou encore l'esprit de la construction européenne font de cette question un sujet essentiel. Aujourd'hui, est-il encore possible (ou utile) de distinguer un engagement d'une personne publique de celui d'une personne privée ?

Cette distinction a d'abord un sens historique et se retrouve dans le système de l'Ancien Régime durant lequel les dettes personnelles du Roi et celles qui engagent la Nation sont distinguées. Cette question est développée chez Emer de Vattel pour qui « *le Conducteur de la Nation peut avoir ses affaires privées, ses dettes particulières : Ses biens propres sont seuls obligés pour cette espèce de dettes. Mais les emprunts faits pour le service de l'État, les dettes créées dans l'administration des Affaires*

---

https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxvbGl2aWVyam91YW5qYW58Z3g6NTNiNTNiNGEyZDJhYjQ5Zg, 2010.

[2114] Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret défendent que « dans la logique juridique des choses, le gouvernement provisoire, en 1944, appliquant son ordonnance du 9 août « rétablissant la légalité républicaine » , aurait dû conclure à la nullité de toute la dette publique contractée par le gouvernement de Vichy: on doit naturellement l'approuver de ne pas l'avoir fait », voir Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 247

[2115] Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*

publiques, sont des Contrats de droit étroit, obligatoires pour l'État & la Nation entière. Rien ne peut la dispenser d'acquitter ces dettes-là. Dès qu'elles ont été contractées par une Puissance légitime, le droit du Créancier est inébranlable. Que l'argent emprunté ait tourné au profit de l'État, ou qu'il ait été dissipé en folles dépenses ; ce n'est pas l'affaire de celui qui a prêté. Il a confié son bien à la Nation ; elle doit le lui rendre : tant pis pour elle, si elle a remis le soin de ses affaires en mauvaises mains »[2116].

L'enjeu de la distinction a aussi pour raison l'influence des auteurs anglo-saxons qui à l'exemple du philosophe, économiste et historien britannique David Hume utilisent comme synonyme les termes dettes de l'État, dette nationale ou autre et donc ne travaillent pas sur les spécificités des différentes dénominations des dettes publiques (les « *dettes nationales qui fournissent aux marchands une espèce de monnaie* » ; « *la nation n'était pas plus faible à cause de ses dettes* » (...) « *Dettes nationales* »[2117] ou encore que « *L'État est un débiteur que personne ne peut forcer à payer* »[2118] etc.).

À côté, il faut relever que le principe prend une nouvelle forme dans l'ère moderne, car le mot « engagement » se retrouve en comptabilité et en droit au point que dans la période actuelle règne une certaine « *confusion* »[2119]. En droit comme en comptabilité, l'engagement est la création d'une obligation. Il est défini par l'article 30 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique[2120] comme « *l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^er^*[2121] *crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera*

[2116] Emer de VATTEL, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, *op. cit.*, Tome 1 - Livre 2 CHAPITRE XIV § 215 et § 216

[2117] David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, *op. cit.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 146, 149, 150

[2118] *Ibid.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 157

[2119] Cendrine DELIVRE, Anne-Sophie GINON, Frédéric GUIOMARD, Vincent MAZZOCCHI et Thierry TAURAN, « Engagement », *in Projet CNoCP - CRDP*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013, p. 143., p. 29

[2120] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713 texte n° 6.

[2121] La liste est longue. Elle comprend l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, les établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole, les établissements publics de santé ainsi que, lorsqu'ils sont érigés en établissement public de santé, les autres personnes morales de droit public, dont la liste est établie par arrêté conjoint du

une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ». La question qui peut alors être posée est de savoir si l'engagement varie selon les différents systèmes comptables ? Dans les débats actuels, la pertinence de la distinction entre le caractère public et privé ainsi que son effacement progressif sont discutés. Est-il possible, comme s'y emploient largement certaines normes internationales, d'effacer la distinction qui existe entre le public et le privé ? Pour le formuler autrement, qu'est-ce qui distinguerait la dette publique de la dette d'une entreprise privée ? Il est reconnu que le processus économique d'un État n'est pas celui d'une entreprise privée. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État se distinguent de celles applicables aux entreprises « *en raison des spécificités de son action* »[2122]. En effet, il ne fait aucun doute que la nature de l'action économique de l'État est différente de celle d'une entreprise à but lucratif[2123]. Pour autant cette préoccupation ne semble pas emporter de conséquences au regard de la place occupée par la dette au bilan de l'État. L'idée dominante est que la transparence de l'information comptable publique doit répondre « *aux besoins des créanciers (investisseurs institutionnels, assureurs, fonds de pension) qui consentent à le financer. L'adoption des normes comptables inspirées des pratiques privées est censée garantir une gestion optimale des finances publiques en reconnaissant les dettes publiques implicites et futures, auparavant circonscrites au hors bilan* »[2124].

Du point de vue juridique et au regard du lien consubstantiel qui existe entre le droit et l'État, l'assimilation entre un engagement privé et engagement public est un non-sens.

D. L'analogie entre les dettes d'un État et les dettes d'un particulier

L'analogie entre les dettes d'un État et les dettes d'un particulier est une démarche proche de la non-distinction entre les engagements privés et publics. Ce

---

ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget, les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques, sauf si leurs statuts en disposent autrement.

[2122] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances - Article 30

[2123] Sur cette question, l'article très complet de Yuri BIONDI, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 3/4, 30 Septembre 2008.

[2124] Yann LE LANN et Benjamin LEMOINE, « Les comptes des générations », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 194, n° 4, 1 Septembre 2012, pp. 62-77.

rapprochement est d'abord le fruit d'une perception commode et anthropomorphique de l'État et il permet aux décideurs politiques d'avancer, par exemple dans le rapport d'Albéric de Montgolfier de 2017, que la dette publique représente environ 75 850 euros par ménage[2125].

Sur le fondement de cette analogie, les économistes libéraux défendent l'idée que l'État doit gérer sa dette comme le ferait un bon père de famille : « *Éviter de s'endetter est un axiome de finances tout aussi convenable pour les États que pour les individus, quoiqu'il paraisse être d'une application plus difficile* » [2126]. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que l'auteur pris en exemple ici, Henri Baudrillart, entame sa phrase suivante ainsi « *l'économie politique a rempli son devoir lorsqu'elle combat les folles illusions* » [2127], comme si l'anthropomorphisme n'en était pas une.

Cet amalgame est par la suite repris par l'immense majorité des juristes alors qu'ils devraient être les premiers à contester le rapprochement entre ces deux natures de dettes[2128]. Considérant le régime exorbitant de l'époque, les spécificités propres aux emprunts d'État sont très peu soulignées. Anselme Batbie relève alors que « *le crédit public a employé les mêmes procédés que le crédit privé et, quelles que soient les différences résultant de la proportion des opérations, nous retrouvons au passif de l'État les mêmes espèces d'obligations que les particuliers ont pratiquées* »[2129]. Selon la formule de Maurice Hauriou, « *le créancier est obligé de s'en remettre à l'État honnête homme* »[2130]. Parmi les auteurs qui consacrent d'importants développements, Edgard Allix propose une réflexion sur les « *différences entre les dettes de l'État et les dettes des particuliers* »[2131]. La même idée se retrouve chez Gaston Jèze[2132] qui, plus mesuré, oppose les dettes publiques et privées sur des motifs assez abstraits tels que la notion indéterminée de « *patrimoine perpétuel* », mais aussi de manière plus précise

---

[2125] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 7.
[2126] Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, *op. cit.*, p. 460
[2127] *Ibid.*, p. 460
[2128] Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 3*, 2e éd., Paris, E. de Boccard, 1921, p. 387
[2129] Anselme BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif, contenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence*, *op. cit.* Tome 1, p. 371
[2130] Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, *op. cit.*, p. 778
[2131] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 178
[2132] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 245

sur deux spécificités : que l'emprunt public est effectué pour le compte d'un patrimoine administratif et engage la Nation et/ou encore qu'il est alimenté par l'impôt[2133]. D'ailleurs, si l'amalgame est discutable du point de vue juridique, il l'est tout autant du point de vue économique car cette représentation ignore toute une partie des effets économiques des dettes publiques et leur rôle sur l'épargne, la consommation ou encore son lien avec la politique monétaire[2134].

L'assimilation entre les emprunts des particuliers et ceux d'un État reste cependant l'approche choisie dans l'immense majorité des hypothèses et connaît un grand succès dans la littérature. Cela, au point qu'il soit oublié que la question est ancienne et que ses arguments ont peu évolué comme en témoigne sa référence dans le « *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* » qui dans son entrée sur la dette publique affirme que « *les affaires publiques suivent, en effet, la même marche que les affaires privées* »[2135].

Aujourd'hui, cette approche doit être comprise dans un cadre global et mondial. L'assimilation entre les dettes publiques et privées transcende les systèmes juridiques nationaux et ignore les spécificités des différents ordres juridiques. Cette règle ne trouve pas de sens opérant en droit français, mais les auteurs anglo-saxons y voient un outil pour comprendre l'objet « dette ». Critiquant les dysfonctionnements politiques liés aux procédures de faillites dans les villes américaines, David Skeel affirme « *qu'une fois de plus, les faillites de consommateurs fournissent une analogie utile* »[2136]. Dans le système juridique des États-Unis, il existe un régime de faillite similaire pour les personnes publiques et privées (ou plutôt qu'il n'existe qu'un régime général de la faillite). Le rapport de ressemblance entre les deux situations invite de fait à l'usage de l'analogie.

Dans le même sens d'une approche globale et harmonisée du sujet, il faut relever que la confusion est aussi portée par la comptabilité qui conçoit et réalise le cadre des économies. L'étude de l'histoire de la comptabilité nationale montre le grand penchant de cette science à faire des liens rapides entre l'approche dite « micro » (les

---

[2133] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 249

[2134] Paul Anthony SAMUELSON, *L'économique. Tome 1*, traduit par Gaël FAIN, 11^e éd., Paris, Librairie Armand Colin, coll. « Universités Droit », 1972., pp. 521-529

[2135] « Grand dictionnaire universel du XIXe siècle », *op. cit.*

[2136] David A. Jr. SKEEL, « Is Bankruptcy the Answer for Troubled Cities and States? », *op. cit.*

comportements individuels) et macro (les grandes structures et les phénomènes économiques)[2137]. Ces liens seraient d'ailleurs même le gage de la solidité de l'approche « macro » qui ne peut s'affirmer qu'une fois passé le « test du micro ». Cette pratique conduit nécessairement à lier intellectuellement les dettes de ménages et les dettes publiques. En France, cette analogie est récurrente, qu'il s'agisse des hommes politiques ou des hauts fonctionnaires, l'idée est toujours que malgré « *des différences importantes* », « *la gestion de la trésorerie de l'État ressemble à celle d'une entreprise ou d'un particulier* »[2138].

E. Les enjeux relatifs au transfert de dettes entre générations

L'idée que la dette publique implique un transfert intergénérationnel est, avec celle laissant penser que la dette publique serait une forme particulière de dette privée, le poncif le plus répandu dans la littérature. Si elle paraît instinctivement séduisante et qu'elle est facile à manier par le pouvoir en place, il n'en demeure pas moins qu'elle ne repose sur rien de sérieux. Dans l'histoire de la dette publique, elle a comme écho la situation particulière des tontines (**1**), mais elle doit beaucoup à l'emprise des libéraux (**2**). Les juristes du XIX^{e} siècle n'ont pas remis en cause l'approche (**3**) qui domine aujourd'hui le champ politique au point d'apparaître comme une idée incorrigible (**4**).

1. L'écho des tontines

Le problème de la « dette de vie » trouve un écho particulier dans l'histoire avec les tontines. Inventé par le Napolitain Lorenzo Tonti, qui les a d'abord proposées au Cardinal Mazarin, les tontines sont une forme de rentes qui connaissent comme particularité de voir, chaque année, les souscripteurs survivants se partager les arrérages des souscripteurs décédés. Le dernier survivant reçoit lui l'intégralité des arrérages tant qu'il est en vie. Les tontines sont apparues en France sous le règne de Louis XIV face aux besoins de financer la guerre. Elles ont pour but de remplacer les

[2137] André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*, p. 215 et 572
[2138] Jean-François PONS, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *op. cit.*

offices qui sont coûteux pour le royaume et dont l'utilité ne trompe plus personne, comme en témoignent les propos de Louis Phélyppeaux de Pontchartrain pour qu'« *il y eût des jurés crieurs d'enterrements, des jurés vendeurs d'huîtres, des officiers brasseurs de bière, vendeurs de veaux et de volaille (...). Toutes les fois que Votre Majesté crée un office, Dieu crée un sot pour l'acheter* »[2139]. L' « *Edit du Roy portant creation de quatorze cens mil livres de Rentes viageres sur l'Hôtel de Ville de Paris, qui seront acquises suivant les differends âges portez par le present Edit. Avec accroissement de l'interes des Mourans, au profit des survivans. Donné à Versailles au mois de Novembre 1689. Registré en Parlement, en la chambre des Comptes, et à la Cour des Aydes* » pose donc les bases en droit d'une réflexion sur la vie des créanciers face à l'immortalité de l'emprunteur. D'ailleurs, dans le sens de chercher à connaître la durée de vie, ce que serait nommé de nos jours le problème des transmissions générationnelles, Antoine Deparcieux écrit en 1746 un ouvrage « *Essai sur les probabilités de la durée de vie humaine* » avec pour ambition de présenter un tableau de mortalité des deux premiers emprunts tontiniers (1689 et 1696). Dans son ouvrage, il réfléchit sur l'âge, le nombre de morts à chaque âge, les vivants à chaque âge et la vie moyenne[2140]. L'ouvrage utilise des équations très sophistiquées et se montre très ingénieux. Il soulève un problème qui à l'heure actuelle ne trouve toujours pas de réponse : qu'est-ce qu'une génération ? Comment penser la génération et la solidarité en même temps ? *Quid* du débiteur ?

2. L'influence des libéraux

Les enjeux relatifs au transfert de dettes entre générations sont donc depuis toujours une préoccupation centrale[2141]. L'ancienneté de cette idée ne doit d'ailleurs pas étonner, car son esprit est en réalité simple et instinctif. David Hume écrit déjà au

---

[2139] Cité par Jean-Pierre GALLAIS-HAMONNO, « Les emprunts tontiniers du royaume de France, 1689-1759 », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 237-262.

[2140] Antoine DEPARCIEUX, *Essai sur les probabilités de la durée de la vie humaine : d'où l'on déduit la manière de déterminer les rentes viagères, tant simples qu'en tontines...*, Paris, Éditions d'Histoire sociale, 1746.

[2141] Cette question est évoquée dans la section relative aux politiques d'emprunts. Voir infra.

XVIII[e] siècle dans ses « *Essais économiques* »[2142] qu'« *il ne serait guère plus prudent de donner à un fils prodigue un crédit chez tous les banquiers de Londres que de donner à un État le pouvoir de tirer de cette manière des lettres de change sur la postérité* »[2143]. Elle est reprise chez Adam Smith ou David Ricardo de la même manière[2144]. Si l'œuvre de Ricardo reste centrale, c'est surtout parce qu'elle impose un traitement du sujet déterminé à ses héritiers[2145]. Depuis son travail, le transfert des richesses induit par la dette publique est étudié du point de vue intergénérationnel et non intragénérationnel. Cela revient à écrire que le sujet du transfert des richesses posé par la dette publique est donc considéré par un seul des deux angles possibles. La conséquence est que réfléchir de manière « horizontale » conduit à ce que le problème central considéré soit seulement celui du transfert de dette. Dans ce débat, il n'est plus du tout question de savoir quelle est la classe sociale qui possède les titres de dette publique, le but des études devient de savoir si la dette publique produit de la richesse ou si elle est seulement une charge insupportable pour les générations futures. Depuis cette époque, l'étude du transfert de richesses au sein d'une même génération n'est plus portée que par les auteurs qui dénoncent le capitalisme. Mais en fait, cette opposition repose plus sur un malentendu qu'une véritable opposition de fond. Avec le temps, les positions se radicalisent et le système financier de la dette publique est alors considéré comme une victoire du capitalisme par les courants minoritaires de l'époque, dont Karl Marx est l'une des voix emblématiques.

3. La position des juristes

La suite logique de ce mouvement est que les juristes, proches du pouvoir sous la III[e] République, reprennent l'argument du rejet des emprunts sur les générations

---

[2142] David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, *op. cit.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 144. David Hume, l'un des inventeurs du libéralisme moderne inspirateur d'Adam Smith, était d'ailleurs destiné par sa famille à être juriste.

[2143] *Ibid.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 145

[2144] Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *op. cit.*

[2145] Voir infra.

futures sans précaution particulière[2146]. Si l'emprunt trouve parfois grâce à leurs yeux, c'est uniquement lorsqu'il est pondéré par une spéculation sur l'accroissement de la population qui rend ainsi le nombre de contribuables plus important ou encore s'il permet d'éviter un montant d'impôt « *insupportable* »[2147] sur une période déterminée (le cas typique concerne les finances de guerres).

Comme à son habitude, Gaston Jèze met en garde contre les « *conséquences sociales du procédé de l'emprunt* »[2148]. Il reconnaît que *« chaque génération est responsable des dettes contractées par les générations précédentes* »[2149], mais la répartition entre les générations ne doit pas correspondre à un sacrifice égoïste. Il dénonce la « *suprême lâcheté* »[2150] des gouvernants qui le penseraient. Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret affirment eux que « *dans une analyse sommaire, il ne semble pas y avoir de difficulté : l'emprunt apparaît comme une solution temporaire dans la répartition des charges, en rejetant sur les budgets futurs le service des intérêts et de l'amortissement. C'est à ce titre que l'emprunt peut être présenté comme un impôt différé. La doctrine moderne voit aujourd'hui dans cette analyse « une vieille vérité qui n'était qu'une erreur » ou « une erreur qui contenait une part de vérité » (M. Cluseau). Sans prendre parti sur cette controverse, qui met en cause toute la théorie du crédit public, il faut bien observer que la formule « impôt différé » supposait la résorption finale de l'emprunt, c'est-à-dire sa transformation en impôt. Or, on observe, on va le voir, un accroissement continu de la dette et l'on doit faire de telles réserves sur l'opportunité ou même la possibilité de l'amortissement et du remboursement que l'on vient à douter de l'existence de ce contribuable futur qui devrait supporter définitivement les charges provisoirement réglées par l'emprunt : donc qui supporte ces charges ? Dans sa position dominante, la doctrine affirme aujourd'hui que l'emprunt, comme l'impôt, réalise un prélèvement effectif et immédiat*

[2146] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 195

[2147] *Ibid.*, p. 195

[2148] *Ibid.*, p. 235

[2149] Gaston JEZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, *op. cit.*, p. 16

[2150] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 235

sur la génération actuelle. Cette analyse rend compte du phénomène économique de l'emprunt »[2151].

À ce moment, Henri Baudrillart souligne que « *l'emprunt, dans les circonstances difficiles et pressantes qu'engendrent les révolutions et les guerres, peut seul subvenir largement et sans retard aux besoins financiers de l'État. Quand les contribuables épuisés acquittent péniblement les charges ordinaires de l'impôt, on ne peut pas songer à les surcharger d'un supplément de taxes. Quant à cet argument que le présent seul doit supporter les charges que les circonstances lui imposent, c'est, selon nous, la négation de la solidarité dans le temps ; car c'est méconnaître le lien qui unit les générations entre elles* »[2152].

Le sens de l'idée n'est pas de nier qu'il est parfois nécessaire de reporter les charges sur les générations futures pour étaler dans le temps des impôts plutôt que de les augmenter de manière trop brusque[2153]. Paul Cauwès affirme en ce sens que « *la sanction morale, fondée sur l'unité nationale et la solidarité des générations successives, fait la force du crédit public : les nations ont une durée telle, qu'elle équivaut, au point de vue des prévisions humaines, à la perpétuité ; aussi l'incertitude ou la faiblesse du gage matériel est-elle compensée par la garantie de l'exécution loyale pendant un temps indéfini d'une dette qui s'impose à tous dans le présent et dans l'avenir (...) une nouvelle génération ne doit pas plus pouvoir rejeter les charges que le passé lui lègue qu'il n'est question pour elle de se priver de recueillir soit les richesses accumulées antérieurement soit l'expérience et la science acquise*s »[2154].

4. Une idée incorrigible

La manière dont l'idée circule dans les couloirs du temps fait sans doute d'elle une exception et l'idée que la dette publique est un moyen de reporter les charges sur les générations futures s'impose alors comme le poncif le plus répandu dans la

---

[2151] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 226

[2152] Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, *op. cit.*, p. 462

[2153] Michel DIETSCH et Olivier GARNIER, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *op. cit.*

[2154] Paul CAUWES, *Cours d'économie politique*, *op. cit.*, Tome 4, p. 448 et 449

littérature liée au sujet[2155]. Dans son discours du 29 décembre 1810, Napoléon condamne l'emprunt qui est à la fois « *immoral et funeste* », car « *il impose aux générations futures, qui sacrifient au moment présent, ce que les hommes ont de plus cher, le bien-être de leurs enfants, qui minent, insensiblement l'édifice public et condamne une génération aux malédictions de celles qui la suivent* »[2156]. Dans des termes à peine différents, et quelques lignes après s'être appuyé sur « l'anthropomorphisme », le rapport d'Albéric de Montgolfier souligne que la dette publique pose un problème de transfert intergénérationnel[2157]. Le principe de cette idée-fausse se retrouve de la même manière dans l'autre rapport, celui de l'Assemblée nationale, consacré à la dette publique[2158].

La critique est donc très vive dans les discours politiques actuels. D'ailleurs, plus que la critique, au milieu des années 1990 les débats autour de la création de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ont offert une nouvelle vitalité à la question. Les archives des débats parlementaires sont un exemple de récurrence des discours politiques sur la dette publique. Le député Jean-Jacques Jégou regrette « *de faire supporter par les jeunes générations qui vont entrer sur le marché du travail le poids d'un endettement auquel ils n'ont pas contribué* »[2159]. Face aux vives protestations sur les bancs du groupe socialiste dans l'hémicycle, Bernard Accoyer regrette la « *réponse politicienne, alors que nous sommes en train de parler d'un chèque en blanc tiré sur la jeunesse !* »[2160]. Pour Alain Lambert, ancien ministre du Budget, la dette publique condamne les générations futures[2161] et Alain Prate relève lui qu'« *il serait inéquitable de reporter sur les générations futures, moins nombreuses, des charges différées* »[2162]. Ce serait d'ailleurs le problème des « générations » qui pousserait « *les hauts fonctionnaires, des professionnels de la*

[2155] Karl-Heinrich HANSMEYER, « La dette publique comme moyen de reporter les charges sur les générations futures », *Revue science et législation financière*, 1963, p. 544 et s.

[2156] Cité par Michel LUTFALLA, « La « préhistoire » de la dette publique de François 1er à Waterloo », *op. cit.* L'auteur cite notamment Marcel Marion.

[2157] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 7.

[2158] Pour un exemple : « Il n'est pas anormal en effet que le coût des équipements publics qui seront utilisés par plusieurs générations ne soit pas totalement supporté par la génération actuelle », Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 13

[2159] Assemblée Nationale – Séance du 30 Octobre 1997, p. 31

[2160] Assemblée Nationale – Séance du 30 Octobre 1997, p. 32

[2161] Voir infra, Alain LAMBERT, « Dette publique : discours de la méthode », *op. cit.*

[2162] Alain PRATE, *L'Endettement public*, *op. cit.*, p. 150

politique et certains représentants d'intérêts financiers à « transformer l'État social » »[2163].

La principale difficulté de cette idée et la raison pour laquelle elle doit être considérée comme « fausse » est son manque de cohérence. L'étude des termes de l'idée invite d'abord à se demander ce qu'est une génération et qu'elle en est la limite ?[2164] Selon la définition proposée par l'INSEE « *la génération désigne l'ensemble des personnes nées la même année civile* » »[2165]. Cette définition ne semble évidemment pas en adéquation avec la démonstration. Sauf que même s'il était possible de fournir une réponse par consensus, la difficulté n'en serait pas écartée pour autant, car chacun aurait alors la possibilité de s'affranchir de la durée choisie. Ce problème est central, car la catégorie générationnelle « *a pris de l'importance dans le monde social et politique et s'enracine dans les services statistiques, nationaux et européens comme une catégorie pertinente de description du monde économique et social* »[2166]. Dans ce contexte, que signifie « engager une génération » ? Les dettes sont la somme des emprunts (si elles sont financières) ou des engagements politiques d'un gouvernement (si elles sont politiques). La limite de l'idée est frappante s'il est par exemple considéré les régimes de retraite. *Quid* des modifications des régimes ? La variable centrale de l'hypothèse du transfert entre générations des dettes est de raisonner à législation inchangée. C'est la grande fragilité de l'idée. S'il est admis qu'un changement de législation bouleverse le premier engagement, où faut-il alors fixer la limite ? Si l'argument du transfert de dettes entre les générations trouve un écho si fort, au point d'en être le « *principe de justification* »[2167] de nombreuses réformes, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une idée-fausse très fragile et qui ne respecte pas sa propre logique. Si elle est parfois critiquée pour n'avoir « *aucun sens* »[2168] sa portée est importante car elle impose le paradigme d'un effet vertical dans le temps et fait oublier le problème

---

[2163] « Les générations futures ont constitué l'une des principales justifications des réformes de retraites orientées, en 1993 comme en 2003, vers l'allongement de la durée de cotisation et la contraction des prestations ». Voir Yann LE LANN et Benjamin LEMOINE, « Les comptes des générations », *op. cit.*

[2164] Il existe très peu de travaux sur cette question précise. Voir par exemple Axel GOSSERIES, « Dette générationnelle et conceptions de la réciprocité », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 367-391.

[2165] L'INSEE donne un exemple, celui de « la génération 1946 », qui est donc différente de « la génération de 1947 ». Disponible en ligne.

[2166] Yann LE LANN et Benjamin LEMOINE, « Les comptes des générations », *op. cit.*

[2167] *Ibid.*

[2168] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 932

politiquement central du transfert horizontal de richesses causé par le difficile équilibre entre le choix des ressources définitives (les impôts) et des ressources non-définitives (les emprunts). À ce titre, Jean-Marie Monnier et Bruno Tinel rappellent que financer *« les dépenses publiques destinées à faire face au sous-emploi ou au besoin d'infrastructure par l'endettement est susceptible de créer, demain, une situation meilleure »*. Alors, « *les générations futures ne sont pas créditrices, mais plutôt débitrices des générations passées* »[2169]. Le problème majeur des développements sur l'équité intergénérationnelle est que les discussions s'appuient sur une opposition entre débiteur et créancier comme s'il s'agissait de deux catégories sociales nécessairement différentes. Sauf que si un débat sur les générations peut avoir un certain sens, la première maxime de cette question devrait être que les héritiers du « *fardeau* » de la dette publique sont aussi ceux qui héritent des créances détenues contre l'État[2170].

L'équité intergénérationnelle est au cœur des discours sur la dette publique depuis plus de trois siècles et encore l'une des questions les plus développées par les auteurs aujourd'hui[2171]. Pourtant, défendre que la dette publique engage surtout les générations à venir est une idée-fausse.

F. La dette publique, expression d'un renoncement à l'impôt dans le cadre d'un calcul politique

Henri Baudrillart avance dans son « *Manuel d'économie politique* » de 1872 qu'un « *État pour ses dépenses recourt tantôt à l'impôt, tantôt à l'emprunt. Ce dernier mode a eu tour à tour des panégyristes passionnés et des détracteurs extrêmes* ». L'auteur poursuit en relevant que le crédit public semble « *causer une sorte d'ivresse aux publicistes, frappés pour la première fois de sa merveilleuse puissance* »[2172].

[2169] Jean-Marie MONNIER et Bruno TINEL, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, *op. cit.*

[2170] *Ibid.*

[2171] « La terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants » ! Je ne saurais rendre la citation à son auteur. Une phrase entendue au hasard d'une émission radio traitant de l'écologie. Elle nous définit comme des agents qui participent d'un mouvement général de transfert de dette ». Ilana REISS-SCHIMMEL, « Regard psychanalytique sur la dette », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 393-401.

[2172] Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, *op. cit.*, p. 456

Le problème de savoir si la dette publique correspond ou non à un renoncement à l'impôt est une question très difficile qui a principalement deux sens dans l'histoire des finances publiques. Le premier est la crainte, déjà mise en avant par Colbert, que « *si les emprunts sont substitués aux impôts, c'est la banqueroute qui attend le pays* »[2173]. Le deuxième se retrouve par exemple chez David Hume qui cherche à mettre en garde contre la « *grande tentation pour un ministre d'employer cet expédient qui le rend capable de faire grande figure durant son administration sans accabler le peuple d'impôts et sans exciter contre lui ses clameurs immédiates* »[2174], c'est-à-dire que cette critique dénonce la « *lâcheté des politiques* » souhaitant être favorablement perçus par les plus riches contribuables. La discussion repose donc doublement sur ce qui pourrait être nommé la perte de souveraineté politique, c'est-à-dire l'emprise des créanciers (étrangers ou nationaux) sur les finances nationales et la seconde celle que le pouvoir gouvernant serait tenté de s'attacher les faveurs de l'opinion en renonçant à l'impôt aux dépens de l'intérêt général. Ces deux idées se rejoignent en partie, car elles font du choix de la dette un problème politique à trancher au regard d'une philosophie générale sur ce qu'est et ce que doit représenter l'impôt. Ces craintes sont d'ailleurs le plus souvent illustrées dans les écrits dénonçant des recours excessifs à l'emprunt qui ont conduit à une mise sous tutelle financière par les créanciers. Mais, plus que de savoir à partir de quand les gouvernants recourent de manière excessive à l'emprunt pour couvrir des dépenses, le problème est que la question est difficilement perceptible pour la population qui n'a que rarement conscience de la réalité financière de son État. Jacques Laffitte signale ce dilemme pour le pouvoir gouvernant ainsi : « *le contribuable se plaint, il est prêt à se révolter contre lui au-delà d'une certaine somme d'impôt. Le capitaliste, au contraire, se présente lui-même, sur le capital dont vous avez besoin. L'un de ces procédés est difficile et dangereux, l'autre est facile et commode. C'est que l'impôt prend les capitaux où ils ne sont pas. Il les prend dans les bourgs, les campagnes souvent les plus incultes et des plus pauvres* (...) »[2175]. Depuis le XVIII[e] siècle, les économistes libéraux alertent d'ailleurs l'opinion en soulevant que le danger de telles politiques est

---

[2173] Gabriel ARDANT, *Histoire financière de l'Antiquité à nos jours*, 2[e] éd., Paris, Gallimard, coll. « Idées », n° 364, 1976, 512 p.

[2174] David HUME, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, *op. cit.*, (Traduction originale de M. Philippe Folliot dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales »), p. 145

[2175] Cité par Jean-Claude DUCROS, *L'emprunt de l'État*, *op. cit.*, p. 39

qu'elles conduisent nécessairement à la création de nouvelles taxes pour servir l'intérêt de la dette. L'idée que l'emprunt n'est pas un moyen de financement « normal » ne semble pas contestée durant la période classique. Il faut attendre les politiques de relance après la crise financière de 1929 pour voir les grands travaux sur les effets producteurs de l'investissement public par l'emprunt. Toutefois, et malgré le succès de ces relances durant une grande partie du XX^{e} siècle, il est aujourd'hui considéré que leurs effets sont mal maîtrisés et qu'un emprunt représente non seulement un risque, mais aussi la promesse politique cachée d'une future hausse des impôts.

En France, le débat est particulièrement vif durant la première moitié du XX^{e} siècle qui voit à la fois l'État mener de grandes politiques d'emprunts pour financer la guerre, diversifier ses instruments financiers, mais aussi créer un impôt sur le revenu. L'État mène donc doublement une politique en faveur de l'impôt et de l'emprunt. Sur cette question, l'historien Nicolas Delalande observe que durant la première moitié du XX^{e} siècle l'État n'a cessé de vanter les mérites de l'emprunt et a réussi à convaincre, alors que l'impôt est perçu comme une atteinte à la propriété privée et *« un tribut obligatoire qui nierait la liberté de choix des individus* »[2176].

Sur cette question, il faut relever qu'en 1926, l'État va même plus loin et le Cartel des gauches crée une « contribution volontaire». Il s'agit en réalité de la reprise d'une idée ancienne déjà présente à l'époque de la Révolution française et qui s'appuie ici sur un projet porté par la société civile récupéré par les pouvoirs publics[2177]. La « *Revue de science et de législation financières »* y consacre un développement dans sa chronique financière de 1927 où le projet est décrit en ces termes : « *Dans un élan d'enthousiasme, avec des illusions infinies sur l'efficacité du procédé, le Parlement vota la loi du 31 mars 1926, dont l'art. 12 § 1er autorisait le ministre des finances « à recevoir des contributions volontaires qui seraient portées à un compte spécial dans les écritures du Trésor et affectées exclusivement à l'amortissement de la Dette à court terme à l'exclusion des valeurs dont l'échéance est égale ou inférieure à un an ». Aucune contribution ne pouvait être inférieure à 20 francs. Les contribuables volontaires devaient recevoir un titre spécial de reconnaissance, et leurs noms devaient être publiés au Journal officiel avec le montant de leur souscription. Le*

[2176] Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie », *op. cit.*
[2177] Pour une histoire précise, voir *Ibid.*

Journal officiel devait publier chaque trimestre un état des versements et de l'emploi »[2178]. Il faut d'ailleurs relever que la loi du 29 avril 1926 rattache les contributions volontaires à la Caisse d'amortissement autonome chargée d'assurer l'amortissement de la Dette publique (art. 176).

À côté le problème est que le choix d'emprunter a des conséquences sur le modèle de société qu'incarne l'État. L'emprunt favorise les plus fortunés au détriment des classes les plus pauvres. Depuis le début du XX^e^ siècle, il est admis que le recours à l'emprunt préserve les plus fortunés d'une contribution définitive aux besoins de la Nation en leur permettant de prêter de l'argent et d'être remboursés tout en bénéficiant parfois d'importants avantages tels que les immunités fiscales (considérées comme un « *axiome* » du système financier de la période révolutionnaire au dernier quart du XX^e^ siècle[2179]). Ce problème politique est aussi institutionnel car malgré les critiques de certains parlementaires le principe d'immunité fiscale survit dans sa logique à la création de l'impôt sur le revenu en 1914[2180] et d'ailleurs depuis 1926 la politique d'emprunt n'est plus menée par le Parlement[2181].

En France, il faut ajouter que le principe de liberté du décideur local ou au niveau central conduit à diviser ce choix sur tout le territoire et à voir des considérations différentes au cas par cas. La Cour des comptes souligne cette difficulté quand elle relève que la décision de s'endetter résulte « *souvent de choix politiques structurants, liés d'abord à la volonté d'investir, mais aussi à des arbitrages, notamment entre une hausse de la fiscalité et le recours à l'emprunt, la définition claire d'une stratégie d'endettement par l'exécutif et sa formalisation dans un document de référence demeure relativement rares* »[2182].

[2178] « Les contributions volontaires », *Revue de science et de législation financières*, 1927, pp. 551-553.

[2179] J. H. BÉNARD, *Table générale, analytique et raisonnée des lois, décrets, ordonnances, règlemens, etc. depuis 1788 jusques et y compris 1830*, *op. cit.*, p. 420

[2180] Voir le journal *Le petit Comtois, 03-04 et 15 décembre 1913*. La gauche radicale et socialiste souhaitait que cet impôt pèse sur la rente, mais le ministre Louis Barthou démissionna le 3 décembre 1913 et l'immunité de la rente ne fut pas votée. Le lendemain, "une petite panique boursière" affecta le titre. Disponible en ligne.

[2181] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 248

[2182] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 50

Section 2 – Les différentes obligations à l'origine de la dette publique

Deux ensembles d'obligations pèsent sur les États et leurs gouvernements. Les obligations dites « juridiques » sont celles qui peuvent être qualifiées de positives au sens où elles représentent des obligations exprimées dans un acte juridique (essentiellement un contrat) dont le créancier attend l'exécution conforme, l'inexécution pouvant entraîner une sanction (**§ 1**). D'autres obligations coexistent, elles peuvent être nommées « politiques » et sont des références aux devoirs naturels et moraux que l'État, les gouvernants à travers lui, prend vis-à-vis de la Nation. Elles sont l'expression d'engagements politiques au contenu incertain et qui ne correspondent pas toujours à des droits pensés comme inamovibles. Ces obligations sont parfois vagues, rarement chiffrées bien qu'il soit aussi possible de retrouver leur trace dans certains documents budgétaires et comptables (**§ 2**).

§ 1 – Les obligations juridiques générant une dette publique

Les obligations juridiques générant une dette pour la collectivité sembleraient devoir être identifiables de manière claire et par exemple systématisées dans un recueil. La dette publique correspondrait alors, ainsi que l'envisagent certains observateurs, à une « *somme des contrats* »[2183]. Mais si cette solution paraît séduisante et a le mérite de la simplicité, il est plus difficile dans la pratique de trouver une liste finie des actes considérés comme générant une dette publique. Ce manque n'a pas pour origine une faiblesse des normes juridiques, il est la conséquence des différents types de comptabilités qui coexistent dans le système financier public (**A**). Du point de vue juridico-financier, les emprunts publics restent la principale source de dette publique, mais ils forment une somme éparse et posent un certain nombre de difficultés dues à la remise en cause de leur caractère spécial et à leur alignement progressif vers le régime général des contrats de prêts (**B**). À côté, il faut relever l'existence d'autres formes de dettes publiques comme les partenariats publics-privés (**C**), le crédit-bail (**D**) ou encore le système des garanties (**E**).

[2183] Par exemple Jean HEFFER, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *op. cit.*

A. Le problème de la coexistence des différents systèmes comptables

La détermination d'un passif dépend de ce qu'une somme de règles nomme « un passif ». Il n'a rien d'évident et se situe dans un cadre déterminé. Cet enjeu est d'autant plus important qu'en France il existe autant de formes de comptabilité que de collectivités publiques et la dette publique française est traitée différemment selon qu'elle le soit par les référentiels comptables de l'État ou par les collectivités infraétatiques.

La comptabilité de l'État a été profondément transformée depuis le début des années 2000. L'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 prévoit que « *l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* »[2184]. Les articles 27 à 31 du même texte présentent le régime des comptes de l'État et mettent en avant une comptabilité « *à trois dimensions* »[2185] qui permet dans son principe à la fois de traiter les opérations budgétaires, mais aussi les opérations comptables. L'ambition est de trouver une solution au problème des « engagements » qui jusque là ne trouvait pas de réponse satisfaisante.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique signale dans son article 196 que « *l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'organisme* » sont des opérations de trésorerie (elles-mêmes envisagée aux articles 43 à 48)[2186]. Le Recueil des normes comptables pour les établissements publics envisage dans sa norme n°11 « *Les dettes financières et les instruments financiers à terme* » [2187] et concerne les différents emprunts, les dettes représentées par des titres, les instruments financiers et les opérations de couverture associées. Le champ de couverture de la norme 11 est large,

---

[2184] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, Art. 27. NOR: ECOX0104681L, Version consolidée au 28 octobre 2016.
[2185] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 448
[2186] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713 texte n° 6.
[2187] Recueil des normes comptables pour les établissements publics, 2015, p. 123 Disponible en ligne.

il concerne tous les emprunts souscrits auprès des établissements financiers, les emprunts et autres dettes financières émis sous forme de titres, les prêts et avances reçus de l'État ou des collectivités publiques ou les dépôts et cautionnements et les instruments financiers à terme ou instruments dérivés, notamment souscrits dans le cadre d'opérations de couverture.

La date de comptabilisation d'un emprunt correspond à la date à laquelle l'emprunt est émis ou contracté. En pratique, cette étape ne pose pas de difficulté car la date correspond à celle de l'émission ou de la souscription. La norme envisage d'ailleurs autant les « emprunts simples » que les « réaménagements d'emprunts » ou les opérations de couverture et les emprunts structurés. Bien que le recueil des normes concerne l'ensemble des entités publiques, il faut relever que l'État est dans une position différente car il utilise des financements qui comprennent des dettes financières et des instruments financiers à terme mis en œuvre par l'Agence France Trésor « *dont le portefeuille d'opérations est plus proche de celui d'un établissement financier que d'une entreprise commerciale* »[2188].

Enfin, la norme n° 11 s'écarte des référentiels comptables internationaux IFRS et IPSAS, en particulier sur le principe de la comptabilisation systématique au bilan de la valeur de marché des instruments financiers à terme[2189].

[2188] Recueil des normes comptables pour les établissements publics, 2015, p. 129 Disponible en ligne.
[2189] Recueil des normes comptables pour les établissements publics, 2015, p. 129 Disponible en ligne.

Champ d'application de la norme n° 11	
Les emprunts souscrits auprès des établissements financiers	Les emprunts auprès des établissements financiers peuvent être souscrits à taux fixe ou à taux variable, en euros ou dans une autre devise. Les emprunts sont considérés comme simples si leur taux d'intérêt est proche du taux de marché à l'origine, pour les emprunts à taux fixe, et sur toute la durée du contrat, pour les emprunts à taux variable. Les emprunts sont considérés comme complexes s'ils sont structurés, c'est-à-dire s'ils ont une référence de taux qui comporte une espérance de gain par rapport à un taux de marché, mais également, en contrepartie, un risque que le taux payé soit sensiblement supérieur au taux de marché. Cette distinction est importante, car le risque dans un montage financier est que le taux payé devienne très supérieur au taux que l'entité aurait obtenu si elle avait souscrit à l'origine un emprunt à taux fixe ou à taux variable simple et doit être traduit dans les comptes.
Les emprunts et autres dettes financières émis sous forme de titres	Ces emprunts sont les émissions de titres à long, moyen et court terme et les autres formes d'émission autorisées par la loi de finances dans des conditions fixées par décret. Ils doivent constituer une dette certaine, c'est-à-dire une obligation de l'Etat à l'égard d'un tiers qui entraînera une sortie de ressources au profit de ce dernier, et être évaluable de manière fiable. Ils sont comptabilisés dans les états financiers de l'exercice au cours duquel les obligations correspondantes sont nées. Le fait générateur de l'enregistrement comptable des emprunts est la date de naissance de l'obligation. Les émissions d'emprunt sont enregistrées pour leur valeur nominale qui correspond à leur valeur de remboursement sauf pour les obligations indexées sur le capital.
Les prêts et avances reçus de l'État ou des collectivités publiques	Les prêts et avances permettent aux organismes de répondre à des besoins de trésorerie en vue d'assurer la continuité de l'action publique ou de mettre en œuvre des mesures urgentes. Ils ont également pour finalité de substituer à un financement bancaire ou de marché une ressource levée au taux moyen de la dette de l'État. Les avances sont accordées pour une durée déterminée. Leur octroi est conditionné au caractère certain de la ressource financière permettant le remboursement de l'avance ou à la neutralité financière pour l'État, garantie par l'application d'un taux d'intérêt pour l'avance au moins égal au coût de la dette d'État de maturité équivalente. Le taux d'intérêt pour l'organisme bénéficiaire ne peut être inférieur à ceux des obligations du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche.
Les dépôts et cautionnements reçus	Les dépôts et cautionnements sont des sommes versées à des tiers à titre de garantie ou de cautionnement et indisponibles sur la durée de l'opération.
Les instruments financiers à terme et les opérations de couverture	Dans le cadre d'une opération de couverture, l'instrument de couverture suit un traitement symétrique à celui de l'élément couvert : les produits ou charges sur l'instrument de couverture doivent être reconnus dans le résultat au même rythme que les produits et charges sur l'élément couvert.

Source : Recueil des normes comptables pour les établissements publics, norme n°11

Les états financiers permettent ensuite de prendre connaissance du patrimoine, de la situation financière et du résultat des organismes. Les éléments d'information qu'ils contiennent permettent d'en apprécier et d'en analyser l'évolution. Ils comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe[2190]. Ces documents se retrouvent dans le Compte général de l'État[2191].

Les différentes comptabilités des collectivités publiques infraétatiques, c'est-à-dire des collectivités territoriales, des établissements publics de santé ou des offices publics de l'habitat, envisagent une même forme de présentation. Les comptabilités des collectivités territoriales sont divisées entre le niveau communal (M14)[2192], le niveau départemental (M52) et le niveau régional (M71)[2193]. Toutes ces comptabilités proposent le même « compte 16 » qui prévoit les formes de dettes suivantes :

Le compte 16 des comptabilités M14, M52 et M71	
Compte 163 – Emprunts obligataires	
Compte 1631 – Emprunts obligataires	Ce compte est crédité en fin d'émission du montant total de la souscription par le débit du compte 4631 « Souscriptions reçues » à hauteur du montant nominal de l'emprunt. Le compte 1631 est subdivisé : les emprunts obligataires remboursables in fine sont distingués et enregistrés au compte 16311 « Emprunts obligataires remboursables in fine » ; les autres emprunts obligataires sont enregistrés au compte 16318 « Autres emprunts obligataires ».
Compte 1632. - Opérations sur capital remboursable in fine - Anticipation du remboursement	Ce compte non budgétaire permet la constatation par anticipation et par tranche annuelle de l'équivalent des amortissements pratiqués au cours de l'exercice au titre des emprunts obligataires remboursables in fine.
Compte 164 - Emprunts auprès des établissements de crédit	Ce compte permet d'enregistrer les emprunts contractés auprès des différents établissements de crédits français ou étrangers.

[2190] Sur ces questions, voir le Recueil des normes comptables pour les établissements publics. Disponible en ligne.
[2191] Ces documents sont disponibles en ligne.
[2192] Arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif. JORF n°0297 du 23 décembre 2010 page 22566, texte n° 29. Disponible en ligne.
[2193] Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Compte 165 - Dépôts et cautionnement reçus	Ce compte est crédité du montant des dépôts et cautionnements reçus par le débit d'un compte de tiers correspondant à la catégorie du débiteur ; lors de la restitution, il est débité par le crédit d'un compte de tiers.
Compte 166 - Refinancement de dette	Ce compte permet d'enregistrer les opérations de refinancement de dette, c'est-à-dire le remboursement anticipé d'un emprunt auprès d'un établissement de crédit suivi de la souscription d'un nouvel emprunt auprès du même établissement de crédit ou d'un autre. Il a pour objet d'isoler les opérations de refinancement pour obtenir une meilleure lisibilité des budgets et des comptes.
Compte 167 – Emprunts et dettes assortis de conditions particulières	Ce compte regroupe les emprunts et dettes assortis de conditions particulières, notamment les avances consolidées du Trésor (compte 1671), les prêts sur des comptes spéciaux du Trésor (compte 1672) ainsi que la part de la redevance représentant un acompte sur le prix de vente de l'immobilisation en cas de location-vente (compte 1676).
Compte 168 - Autres emprunts et dettes assimilées	Ce compte retrace notamment les emprunts souscrits auprès d'organismes d'assurances et de prêteurs divers qui ne sont pas des établissements de crédit.
Compte 169 - Prime de remboursement des obligations	Les primes de remboursement des obligations sont, en principe, amorties au prorata des intérêts courus. Elles peuvent l'être également par fractions égales au prorata de la durée de l'emprunt quelle que soit la cadence de remboursement des obligations. Mais, des primes afférentes à des obligations ne peuvent, en aucun cas, être maintenues à l'actif.

Source : Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, p. 20 et suivantes[2194]

Instruction budgétaire et comptable M52, Tome 1, p. 23 et suivantes[2195]

Instruction budgétaire et comptable M71, Tome 1, p. 18 et suivantes[2196]

[2194] http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-m14-5

[2195] http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-des-departements-m52-0

[2196] http://www.collectivites-locales.gouv.fr/linstruction-vigueur

Il faut enfin relever que si les comptabilités des collectivités locales sont harmonisées, la comptabilité des établissements publics de santé (M21) envisage la même présentation[2197], tout comme celle des offices publics de l'habitat à comptabilité publique (M31)[2198].

B. Les emprunts publics, le rocher de Sisyphe des juristes

Il a été longtemps considéré que les emprunts publics avaient une *nature* différente des emprunts privés. Cette approche correspondait à une perception juridique de la question et est contestable (**1**). Aujourd'hui, elle est même complètement écartée et fait place au principe de liberté contractuelle qui, dans sa conception moderne, implique que l'emprunteur soit dans un rapport d'égalité avec le prêteur (**2**) bien que l'observation d'un certain nombre de clauses au désavantage des États dans les contrats permette de nuancer cette dernière affirmation (**3**).

1. Le caractère spécial des emprunts publics : une caractéristique de l'approche juridique

Dans la doctrine privatiste, les termes de « dette » et « d'obligation » sont envisagés comme étant liés[2199] par l'idée de contrainte et de devoir (bien que les devoirs ne soient pas toujours des obligations [2200]). Ils exprimeraient alors l'engagement, le lien juridique « *existant entre deux personnes, lien en vertu duquel l'une d'elles, le créancier, peut exiger de l'autre, le débiteur, une prestation ou une*

[2197] M 21 - Tome 1 - Le cadre comptable, p. 31 et s. Disponible en ligne.

[2198] Plan de comptes M31 applicable au 1er janvier 2016, Disponible en ligne.

[2199] Pour un exemple : « The figure of a bond binding the person obligated, which is buried in the word 'obligation', and the similar notion of a · debt latent in the word 'duty' are explicable in terms of these three factors, which distinguish rules of obligation or duty from other rules. In this figure, which haunts much legal thought, the social pressure appears as a chain binding those who have obligations so that they are not free to do what they want. The other end of the chain is sometimes held by the group or their official representatives, who insist on performance or exact the penalty: sometimes it is entrusted by the group to a private individual who may choose whether or not to insist on performance or its equivalent in value to him. The first situation typifies the duties or obligations of criminallaw » voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 87

[2200] Pour une analyse étymologique, Rodolfo SACCO, « À la recherche de l'origine de l'obligation », *op. cit.*

abstention »[2201]. Ce rapport impliquerait une « *maîtrise virtuelle du créancier sur une personne ou sur une chose* »[2202]. Il est aussi reconnu que le droit public a vocation à saisir un autre type de relations. Sa « *nature profonde* » résiderait même « *dans son caractère inégalitaire provenant de la nature spéciale des rapports qu'il régit* »[2203]. Pour Jacques Chevallier, le droit public est bâti à partir « *du principe fondamental d'unilatéralité et de non-réciprocité du rapport d'obligation* »[2204]. La question juridique posée est alors de savoir si l'État peut faire naître une obligation à son encontre comme le ferait un particulier ou si les emprunts publics sont par construction des contrats différents ?[2205]

Émile-Victor Foucart signale déjà au XIX[e] siècle que « *le Droit public d'une nation est l'ensemble des rapports qui existent entre les gouvernants et les gouvernés. Il a pour but, d'abord, l'organisation et la répartition du pouvoir, les droits garantis ou conférés aux individus, les charges que l'intérêt général impose sur les personnes ou sur les propriétés. L'ensemble des lois sur ces différents points forme le Droit politique* »[2206]. Jusqu'au milieu du XX[e] siècle, la doctrine soutient donc que la question de savoir si l'État peut être lié par un contrat « *ne se pose pas* » pour des raisons de souveraineté[2207]. Et, selon Jacques Chevallier, « *si l'État souverain est posé comme la source et le foyer d'obligation pour les administrés ; s'il est lui-même sujet d'obligation, ce n'est que dans les conditions et les termes que lui-même fixe, ce qui suffit à exclure toute idée de transposition du rapport d'obligation de droit privé* »[2208]. En creux, l'idée d'une telle « *distinction fonctionnelle* » est de souligner les « *buts respectifs des règles de droit public et de droit privé. Ces dernières ne protégeraient que des intérêts privés, alors que les règles de droit public seraient destinées à la sauvegarde de l'intérêt général* »[2209].

[2201] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *op. cit.*
[2202] François TERRÉ, « Présentation », *op. cit.*
[2203] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 5
[2204] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *op. cit.*
[2205] Roland DRAGO, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *op. cit.*
[2206] Émile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, *op. cit.*, Tome 1, p. 49
[2207] Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome 3*, 2[e] éd., Paris, E. de Boccard, 1921, p. 402
[2208] Jacques CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *op. cit.*
[2209] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 10

Ce traitement du caractère spécial des emprunts publics correspond à la perception juridique du sujet[2210]. Selon cette première approche, l'emprunt ne pourrait être pensé qu'au regard des prérogatives de l'État, c'est-à-dire qu'il est encadré par un droit politique, « le droit public », qui ne lui permettrait pas de penser le contrat comme un accord de volontés entre parties égales, mais seulement de manifester son autorité en s'imposant face à ses prêteurs. Quand bien même le contrat serait utilisé comme technique juridique, il resterait un accord de volontés inégales, l'une des parties (l'État) ayant une situation privilégiée par rapport à son cocontractant[2211]. Toutefois, les études historiques ou économiques font apparaître que l'État ne profite pas de sa situation de souverain. En effet, en matière d'emprunt le régime spécial doit historiquement être compris dans le cadre des débats de l'Ancien Régime où se développent toutes les formes de contrats, principalement l'obligation et la rente, qui sont à cette époque dans une situation juridique, politique et économique complexe[2212]. L'approche juridique qui insiste sur le caractère spécial des emprunts dérogeant au droit commun focalise son regard sur les éléments du contrat et ignore le contexte qui permet pourtant de révéler la raison qui habite les différentes formes de contrats et leurs clauses, comme le besoin d'échapper à la prohibition du prêt à intérêt. Dans ce cas-ci, l'État cherche à prêter à intérêt tout en offrant l'apparence de respecter la loi prohibant l'usure. Les souscripteurs connaissent le régime des produits auxquels ils souscrivent et selon leur perception, les emprunts publics ne sont donc pas des contrats dérogeant au droit commun, ils sont le droit commun de la dette publique. D'ailleurs, dès le XIX^{e} siècle l'État s'engage dans des voies marquées par une volonté de standardiser ses différents produits financiers afin de les rendre attractifs sur les bourses nouvellement constituées. Un autre exemple est celui des transformations du crédit face à l'instabilité du système financier au début du XX^{e} siècle. À cette période, les prêteurs sont réticents envers les engagements à long terme à cause de l'inflation, ils délaissent alors progressivement la rente pour préférer l'obligation qui est un engagement plus court et donc pensé comme moins risqué. Cependant, le développement de ce nouvel instrument peut aussi étonner, car il est réalisé à un moment où l'espérance de vie tend à augmenter : « *ceux qui le peuvent ne*

[2210] Sur la théorie de l'emprunt comme expression de la souveraineté de l'État, voir supra.
[2211] André DEMICHEL et Pierre LALUMIERE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 10
[2212] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 31

doivent-ils pas continuer à épargner pour leurs vieux jours ? »[2213]. D'ailleurs, que l'obligation devienne l'instrument financier privilégié de l'État n'implique pas qu'elle soit pour lui un moyen d'imposer arbitrairement sa volonté, bien au contraire.

La doctrine publiciste classique s'appuie sur la notion « *d'autorité* » pour « *fonder la spécificité l'autonomie de droit public* »[2214], mais les pratiques des acteurs démontrent que l'État cherche dans les faits à se présenter sur le marché comme un débiteur comme un autre, c'est-à-dire fiable et attractif pour les souscripteurs. Plus encore, si l'État se démarque c'est dans les faits pour offrir des taux plus attractifs ou des avantages (d'où la critique contre l'effet d'éviction des capitaux privés). Alors si « *du point de vue fonctionnel, le principe d'autorité se traduit par des prérogatives exorbitantes* »[2215], elles ne sont que rarement utilisées car les gouvernants redoutent un rejet du Marché. Dans la pratique, l'État utilise très peu sa capacité d'imposer ses conditions, sinon il préfère l'impôt ou l'emprunt forcé.

À cela, il faut ajouter que ce questionnement sur le caractère spécial des contrats publics ne concerne pas que la France et sa vision poussée d'un droit public. Il est possible de retrouver dans les développements de Luis Maria Drago l'idée que les emprunts et obligations publics ont un caractère spécial et ont une différence de nature par rapport aux emprunts effectués entre des particuliers[2216]. Il faut relever que son idée est contestée et n'emporte jamais l'adhésion dans les discussions de l'époque. Un contemporain de Drago, Barbosa, affirme par exemple au contraire que la distinction entre les emprunts d'État et privés est « *contraire à la raison juridique* »[2217]. Le rejet de l'idée dans la doctrine internationaliste et dans les pratiques dès le début du XX^{e} siècle est un exemple de plus témoignant d'une certaine illusion du droit public français face à la réalité des pratiques sur le Marché.

Alors si le droit public a été conçu comme étant une somme de règles spéciales et différentes de celles en vigueur dans le droit privé, le régime juridique de la dette publique n'en représente pas la meilleure illustration. Au contraire, l'idée d'un régime d'exception correspond à bien des égards à un biais du prisme juridique et ne se retrouve pas dans la recherche économique, ni dans la recherche historique.

[2213] *Ibid.*, p. 34
[2214] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 27
[2215] *Ibid.*, p. 27
[2216] Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*
[2217] *Ibid.*

Plus encore, loin de vouloir créer un régime d'exception composé de règles dérogatoires, l'État cherche depuis toujours à attirer les créanciers en se fondant dans les pratiques des milieux financiers. Bien souvent, la présence d'un régime d'exception n'est que le témoignage d'une volonté de l'État d'attirer un maximum de prêteurs. Aujourd'hui, l'harmonisation entre les différentes formes de contrats observées ne semble d'ailleurs être que l'expression d'un rapport de force inversé, d'une emprise du créancier contre l'État.

2. La consécration du principe de la liberté contractuelle

La liberté contractuelle de l'État est au cœur de la gestion de la dette publique (**a**) et a suivi la mise à l'écart du Parlement (**b**). Aujourd'hui, elle ne concerne d'ailleurs plus que l'État et se retrouve aussi au niveau local (**c**).

a. Sens et portée de la liberté contractuelle de l'État

L'emprunt est un contrat, c'est-à-dire un accord de volonté entre les représentants de l'État et les créanciers ou leurs représentants. Cette rencontre des volontés fixe une situation entre le débiteur et le créancier qui ne peut être modifiée unilatéralement. Actuellement, la liberté de contracter de l'État est reconnue et les théories de la souveraineté défendant qu'un État ne puisse jamais être dans la position d'obligé sont abandonnées. Plus encore, la liberté contractuelle des États est même défendue par l'article 3 de la Convention de Rome et aujourd'hui l'article 3 du Règlement CE n°593/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I). Des dispositions similaires se retrouvent dans les textes nationaux[2218], notamment l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances puis par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit que « *les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission* »[2219]. Du point de vue budgétaire, les charges de la dette de l'Etat sont des charges qui comprennent aussi les intérêts de

[2218] Code civil - Chapitre III : Du prêt à intérêt. Art. 1905 et suivants.
[2219] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances – Art. 26

la dette financière négociable, les intérêts de la dette financière non négociable ainsi que les charges financières diverses[2220]. Le service des intérêts est la seule obligation légale inscrite dans la loi organique du 1er août 2001. Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, les restitutions, dégrèvements ainsi que 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. Le ministre chargé des Finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année[2221]. Un décret, complété au besoin par des arrêtés, fixe les modalités de l'émission, dans la limite de l'autorisation législative et des règles générales relatives aux émissions publiques.

Ce qui est nommé « régime juridique des emprunts de l'État » correspond donc, selon la définition proposée par François Colly, à « *l'ensemble des règles de droit qui leur sont applicables, règles de compétences, de procédures, de fond qui encadrent cette activité de l'État, comme toutes les activités de l'État dans un État de droit, règles qui définissent les droits et obligations de l'État emprunteur, des prêteurs et des intervenants, intermédiaires* »[2222]. La nature contractuelle des emprunts concerne aussi les conversions, c'est-à-dire les opérations consistant à échanger ou modifier un titre (alors que dans le passé celles-ci représentaient un symbole de l'arbitraire de l'État).

Le contrat d'emprunt détermine la monnaie de paiement, le taux d'intérêt, les primes, les immunités fiscales, les garanties et les sûretés ou toute autre forme de garanties et d'avantages. Les taux des intérêts sont l'un des sujets les plus commentés et ils sont bien souvent considérés comme le révélateur du « bon » ou « mauvais » emprunt pour le souscripteur. Aujourd'hui, les taux d'intérêt dits « négatifs » (inférieur au taux d'inflation) font que les titres de dette publique ont une valeur « réelle » diminuée par l'augmentation de la masse monétaire[2223]. Mais si les taux d'intérêt sont considérés comme révélateurs du crédit politique et financier d'un État sur le marché, les taux d'intérêt faibles peuvent aussi servir les créanciers s'ils sont

---

[2220] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances - Art. 5.
[2221] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances - Art. 10.
[2222] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*
[2223] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 119

compensés soit par des émissions au-dessous du pair, des immunités fiscales ou complétés par des primes de remboursement. Historiquement, les exemptions fiscales ont d'ailleurs été un outil largement employé pour attirer les créanciers. Elles sont abandonnées depuis l'alignement des emprunts publics et des emprunts privés et à l'heure actuelle les contrats d'emprunts ne comprennent plus de « clauses exorbitantes » qui pourraient servir à révéler le caractère administratif des contrats.

Les auteurs ne manquent pas de rappeler que les stipulations contractuelles de l'emprunt ont une valeur inférieure à une nouvelle loi et qu'ainsi, ce qu'une loi fait, une autre loi peut le défaire[2224]. Cette mise en garde est ancienne et elle ne porte pas que sur le contrat lui-même, mais aussi sur les éléments extérieurs comme la politique monétaire ou budgétaire de l'État emprunteur. Il est aujourd'hui admis que le régime juridique qui s'établit entre l'État emprunteur et le prêteur n'est pas modifiable à tout instant par la loi[2225]. Cette règle fait même office de coutume (norme politique). Selon cette thèse, « *la loi d'emprunt n'est que la condition d'exercice du pouvoir d'emprunter et en tant qu'acte juridique l'emprunt se réalise en vertu de l'accord de volonté intervenant entre l'Etat et le souscripteur. Bien que les modalités de l'emprunt soient fixées unilatéralement par l'État, les obligations assumées par les deux parties procèdent de cet accord de volonté, qui est ainsi créateur d'une situation juridique, c'est-à-dire de nature contractuelle* »[2226]. Pour autant, rien n'empêche un Etat de modifier sa législation et donc, directement ou non, son contrat. En témoigne la loi hellénique n° 4050/2012 du 23 février 2012 qui a procédé « *à l'échange de l'ensemble de ces titres – y compris ceux détenus par des créanciers qui avaient rejeté l'offre d'échange volontaire – grâce à l'application d'une « clause d'action collective (CAC). Les détenteurs privés ont alors vu la valeur nominale des titres échangés se réduire de 53,5 % par rapport à celle des titres initiaux* »[2227]. Les créanciers ont saisi les juridictions grecques, mais ils se sont heurtés à un système juridique envisageant la possibilité pour l'État d'intégrer rétroactivement des mesures dans un contrat, quand bien même celles-ci seraient au désavantage évident d'une des

---

[2224] Sur cette question, voir la riposte de la Grèce face à ses créanciers. Voir infra.

[2225] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 252

[2226] *Ibid.*, p. 252

[2227] Tribunal de l'Union européenne, Communique de Presse n° 119/15 Luxembourg, le 7 octobre 2015 Arrêt dans l'affaire T-79/13 Alessandro Accorinti e.a. / BCE, disponible en ligne.

parties[2228]. Dans cette affaire, plus de 200 détenteurs privés de titres grecs (essentiellement des ressortissants italiens) reprochent à la BCE d'avoir violé la confiance légitime des détenteurs privés, le principe de sécurité juridique et le principe d'égalité de traitement des créanciers privés[2229]. Toutefois, le Tribunal a jugé que les investisseurs privés ne pouvaient pas se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime ni du principe de sécurité juridique dans un domaine tel que celui de la politique monétaire.

Enfin, ce qui est nommé restructuration de dette publique correspond aux réorganisations donnant une structure nouvelle à un emprunt. « *L'enjeu est double : il s'agit de parvenir à alléger la charge financière de l'État débiteur tout en suscitant une large adhésion de la part des créanciers* » pour éviter un contentieux judiciaire. Du point de vue du créancier, ou des autres États, l'opposition à ce type de pratique peut s'expliquer par l'interdépendance entre les économies ou encore les mécanismes de soutien au sein de la zone euro. La question des restructurations est très complexe, elle fait intervenir « *l'expertise juridique et l'expérience des avocats* » ; « *chacune des clauses de l'accord de restructuration étant évaluables en termes de coût* »[2230]. Dans son principe, la restructuration ne correspond donc pas nécessairement à une phase de contentieux judiciaire, elle peut au contraire sembler nécessaire ou acceptable avant toute saisie d'un juge pour permettre au débiteur de faire face à sa situation.

b. L'exclusion du Parlement : un problème politique

La « *tradition constitutionnelle française* »[2231] impose depuis la Révolution un consentement du Parlement aux emprunts : « *Tout subside, par voie d'emprunt ou d'impôt, doit être consenti par la nation; que l'émission d'emprunts est autorisée par*

[2228] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 57.
[2229] Tribunal de l'Union européenne, Communique de Presse n° 119/15 Luxembourg, le 7 octobre 2015 Arrêt dans l'affaire T-79/13 Alessandro Accorinti e.a. / BCE, disponible en ligne.
[2230] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 43.
[2231] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*

le Parlement »[2232]. Toutefois, les nécessités de la Première Guerre mondiale font que la loi du 10 février 1915 ouvre une brèche en prévoyant que le Gouvernement est autorisé à émettre au mieux des intérêts du Trésor. Le coup de grâce contre la compétence du Parlement est ensuite porté par la création de la Caisse autonome d'amortissement en 1926. Depuis, les emprunts sont émis sans que le Parlement soit consulté[2233]et malgré une loi du 31 décembre 1931 faite pour lui rendre cette compétence, le Parlement est largement exclu du processus d'emprunt. Qu'il s'agisse de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 15) ou de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, la règle est que le Parlement donne une autorisation générale au gouvernement qui concerne les grandes modalités de l'emprunt et permet au Trésor public de prendre en charge les détails des opérations. C'est donc le gouvernement qui est compétent pour gérer la politique d'emprunt de l'État et c'est le ministre des Finances qui fixe le détail des opérations[2234]. Au Ministère des Finances, l'Agence France Trésor est la cellule rattachée au directeur du Trésor chargée de la gestion de la dette de l'État, de sa gestion de trésorerie et des relations avec le Marché[2235].

Dans le régime de la LOLF, l'autorisation de recourir à l'emprunt est prévue dans l'article d'équilibre de la loi de finances initiale. Les crédits prévus au titre de la charge de la dette sont évaluatifs et le Parlement doit être informé, le cas échéant, du dépassement du plafond de variation nette de la dette négociable de moyen et long terme et des motifs qui le justifient. L'article 22 de la LOLF prévoit aussi que les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées du compte de commerce (« Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État »)[2236].

[2232] *Archives parlementaires de 1787 à 1860 ; recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, *op. cit.*, Tome 8, p. 487

[2233] Gaston JÈZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 242. Voir infra.

[2234] Arrêté du 2 novembre 1998 organisant en bureaux l'administration centrale de la direction générale du Trésor.

[2235] Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette – Articles 1er et 2.

[2236] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 72.

Ce dispositif est sans doute largement la raison pour laquelle, en France, la dette publique est uniquement présentée comme un sujet technique. Comment sa dimension politique pourrait-elle être comprise et surtout admise alors que le Parlement ne s'y intéresse qu'à la marge ? S'il faut souligner un regain d'intérêt incarné par des rapports de grande qualité, les débats sur la dette publique sont rares. Pourtant, l'intervention du Parlement en matière d'emprunt est longtemps considérée comme le « *corollaire du vote de l'impôt* »[2237] et jusqu'au début du XX[e] siècle, la compétence du Parlement est d'ailleurs plus poussée car une loi spéciale devait être votée pour contracter le moindre emprunt (voire les modifications du contrat, comme les conversions[2238]).

c. La liberté contractuelle des décideurs locaux

La liberté de principe du décideur local est récente. Avant la décentralisation, les collectivités n'étaient pas véritablement en mesure de choisir leur prêteur et seuls quelques établissements de crédit étaient autorisés à leur distribuer des prêts financés sur des ressources défiscalisées ou bonifiées par l'État[2239]. Aujourd'hui, le principe est celui de la liberté du décideur[2240]. Celui-ci est même poussé, car il permet au décideur local et au prêteur d'user « *ensemble de leur liberté contractuelle afin d'aboutir à un équilibre satisfaisant pour les deux parties* »[2241]. Cela signifie que la recherche du consensualisme[2242] est très développée et conduit à ce que le décideur local ne soit, par exemple, pas tenu de respecter un formalisme particulier dans les contrats[2243]. Les

---

[2237] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 240. L'auteur souligne d'ailleurs que c'est d'Angleterre que vint ce principe.

[2238] Au début du XX[e] siècle « l'emprunt n'est pas établi par une loi au sens matérielle. La loi d'emprunt autorise le gouvernement à recueillir l'argent du public, et à assumer les charges de son service; elle est 1'option nécessaire pour permettre au gouvernent d'emprunter : c'est une loi formelle et non matérielle. C'est donc par l'objet financier de l'emprunt, et non par la nature juridique de l'acte d'emprunt, que se justifie la compétence législative. L'autorisation d'emprunter est ainsi soumise aux mêmes règles que toutes les autorisations financières » voir, Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 245.

[2239] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 33 et 34.

[2240] Pour le détail de la gestion de la dette publique au niveau local, voir infra.

[2241] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 174 et s.

[2242] *Ibid.*, p. 178.

[2243] Décret n°72-229 du 24 mars 1972.

contrats de prêts « *ont un caractère synallagmatique et les obligations qui en découlent naissent de l'échange des consentements entre les deux parties et non de la mise à disposition des fonds* »[2244]. D'ailleurs, l'article 14 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics exclut de son champ d'application « *les marchés publics de services qui sont des contrats d'emprunt, qu'ils soient ou non liés à l'émission, à la vente, à l'achat ou au transfert de valeurs mobilières ou d'autres instruments financiers mentionnés*[2245] ». La conséquence logique de cette organisation est que les marges de négociation sont très importantes.

Pierrick Salen utilise le terme de « *désadministration* » [2246] pour décrire les enjeux de la libéralisation des emprunts des collectivités. Ce terme paraît opportun car il permet de signaler qu'aujourd'hui le régime privé des emprunts des collectivités territoriales[2247] n'emporte pas seulement des conséquences en ce qui concerne la compétence du juge, il conduit surtout à l'application du droit bancaire commun[2248]. La liberté contractuelle fait donc que certaines collectivités optent pour des produits financiers complexes comme en témoigne l'exemple des emprunts dits « toxiques ». Ces emprunts toxiques sont en droit des emprunts structurés[2249] définis comme « *des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation…) ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires de sorte que l'évolution des taux supportés peut*

[2244] Voir le Guide de l'emprunt des collectivités locales. Disponible en ligne.

[2245] Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics – Article 14 7° « Les marchés publics de services financiers liés à l'émission, à l'achat, à la vente ou au transfert de titres ou d'autres instruments financiers définis à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, à des services fournis par des banques centrales ou à des opérations menées avec le Fonds européen de stabilité financière ou le Mécanisme européen de stabilité ».

[2246] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 131

[2247] Juridiquement les emprunts des collectivités sont des contrats de droit privé dans la très grande majorité des cas.

[2248] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 147. Voir Cass. Civ. 1ère 28 mars 2000, SA UFB Locabail c/ Bermond req. N°97-21422.

[2249] *Ibid.*, p. 201 et s.

être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même (c'est notamment le cas des produits affectés de coefficients multiplicateurs) »[2250].

Toutefois, suite à la crise financière et à de nombreuses dérives, l'État a pris un certain nombre de mesures qui ont *de facto* remis en cause le principe de la liberté contractuelle des collectivités telle qu'elle était pensée[2251]. Aujourd'hui, l'immixtion de l'État peut être relevée dans les hypothèses de validation législative ou encore dans l'encadrement strict du système des garanties. Dans le même sens, une charte est mise en place pour guider ou accompagner la décision (*la Charte de bonne conduite d'une classification des produits structurés* dite « Gissler »). Elle a pour ambition de sensibiliser les décideurs locaux (dont les moyens techniques et humains sont limités par les moyens de leur collectivité) et de formaliser les engagements respectifs des établissements bancaires et des collectivités locales[2252]. En retour, l'État s'engage à aider les collectivités en difficulté au moyen de fonds de soutien [2253].

3. Les clauses de base des contrats

Dans la pratique, et contrairement à ce que la perception juridique du sujet défend, les conditions d'emprunt ne sont jamais fixées unilatéralement par les autorités publiques. Les clauses des contrats sont dans les faits toujours le résultat de croyances économiques et rapports de force politique. Aujourd'hui, si c'est bien le Trésor qui fixe les conditions d'émission, il le fait après consultation et approbation des acteurs du Marché.

Les clauses de base des contrats d'emprunt sont celles qui désignent le débiteur, le créancier, le droit applicable (généralement celui de l'emprunteur), le montant de l'emprunt, la durée de remboursement ou encore le taux. Si elles obéissent aux lois de l'État emprunteur, ces clauses de base sont alors situées dans un système juridique déterminé et gouverné par l'État. Elles offrent à l'emprunteur un rôle dangereux pour les créanciers qui sont exposés à toute forme de modification de ce même système juridique. Pour faire face à ce risque, les créanciers insèrent d'autres

---

[2250] L'emprunt structuré et la charte Gissler. Disponible en ligne. Voir aussi : La charte Gissler.

[2251] Pour les textes sur les emprunts à risque, voir http://www.collectivites-locales.gouv.fr/textes-sur-emprunts-a-risque.

[2252] Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, p. 1.

[2253] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 311 et s.

clauses comme celles portant sur le règlement et la gestion des conflits. Certaines clauses peuvent même désigner un droit étranger (celui de l'État du créancier, du lieu de transaction, de la monnaie utilisée, etc.). Toutefois, le choix d'appliquer le droit de l'État du créancier représente un risque si important pour l'État débiteur que Caroline Lequesne-Roth souligne n'en avoir trouvé aucun exemple[2254]. Il s'agit donc d'une clause largement théorique. À l'inverse, le choix d'un « droit tiers » est lui souvent usité, cette démarche correspond à l'ambition d'échapper à l'emprise de la législation du débiteur souverain et notamment des mesures prises pour la protection de sa propre économie ou plus généralement pour éloigner le risque de défaut[2255]. Le droit anglais et celui de l'État de New York sont très souvent choisis et représentent « *le droit applicable standard à l'échelon global* »[2256]. L'étude de Michael Bradley et Mitu Gulati rapporte même une emprise saisissante du droit anglais et de New York[2257]. Aujourd'hui, le droit anglais constitue « *le standard* » au niveau européen[2258].

Un enjeu analogue est celui de la détermination de la monnaie de compte. Un État considéré comme fiable et puissant peut libeller sa dette dans sa monnaie nationale. À l'inverse, si l'État est jugé comme peu fiable, il lui est généralement imposé une monnaie étrangère afin qu'il ne puisse pas profiter des effets d'une dévaluation pour éteindre sa créance, sachant que ce choix n'est pas nécessairement lié à l'identité de la loi applicable.

C. Les partenariats public-privé (marchés de partenariat)

Les partenariats public-privé (PPP), aujourd'hui « marché de partenariat »[2259], sont définis par un règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013

[2254] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 61.

[2255] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2256] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 61.

[2257] Michael BRADLEY et Mitu GULATI, « Collective Action Clauses for the Eurozone », *Review of Finance*, 1 Janvier 2013, pp. 1-58.

[2258] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 69.

[2259] Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Sur les dispositions spécifiques aux marchés de partenariat voir les articles 66 et suivants.

relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne et le Système européen des comptes (SEC 2010) comme « *des contrats de longue durée entre deux unités dans le cadre desquels une unité acquiert ou produit un actif ou un ensemble d'actifs, l'exploite pendant une période donnée, avant de le transférer à une autre unité. De tels contrats sont généralement conclus entre une entreprise privée et une administration publique, mais d'autres combinaisons sont possibles, par exemple une société publique peut être l'une des deux unités, ou encore une institution privée sans but lucratif peut être la seconde unité. Les administrations publiques s'engagent dans des marchés de partenariat pour toute une série de raisons, notamment l'espoir qu'une gestion privée permet de rendre la production plus efficace, l'accès à un plus large choix de sources financières ou encore le souhait de réduire la dette publique. Pendant la durée du contrat, le contractant du PPP détient la propriété légale. Une fois la période du contrat expirée, l'administration publique détient à la fois la propriété économique et la propriété légale* »[2260].

Les investissements réalisés par la personne privée dans le cadre des partenariats public-privé (PPP)[2261] « *correspondent en réalité à un endettement public et doivent faire l'objet de remboursements par la puissance publique* »[2262]. Le problème de la comptabilisation de ces contrats ne trouve pas de réponse facile. Il doit être compris avec à l'esprit le fait que l'étalement de la dépense budgétaire peut minimiser la perception de la dépense publique et susciter « *la croyance d'une possibilité d'investissement supérieure à ses capacités d'endettement* »[2263]. Pour ces raisons, diverses mesures sont prises afin de rationaliser le recours de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales à ces instruments vecteurs de

[2260] Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, p. 382 et le Système européen des comptes — SEC 2010, p. 508 et s.

[2261] Sur le sujet, se reporter à Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.* Voir aussi not. COUR DES COMPTES, *Les partenariats public-privé pénitentiaire*s, octobre 2011 ; Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, *Rapport d'information sur les partenariats public-privé*, Sénat, n° 733, 16 juillet 2014 ; COUR DES COMPTES, « Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser », *Rapport public annuel 2015*, février 2015, p. 149 et s.

[2262] Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, *op. cit.*, p. 25.

[2263] *Idem*, p. 26.

dette publique au sens du Traité de Maastricht[2264]. Le décret du 27 septembre 2012 impose à l'État et ses établissements publics l'évaluation, préalablement à la signature d'un contrat de partenariat, de l'ensemble de ses conséquences sur les finances publiques. La loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019 impose, pour sa part, aux collectivités territoriales de transmettre une évaluation préalable du projet aux services compétents de l'État. Ils produisent un avis sur cette évaluation, ainsi qu'une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée, permettant un recours « *sécurisé* » aux marchés de partenariat[2265].

L'efficacité de telles mesures est difficile à évaluer[2266]. En tout état de cause, malgré l'encadrement accru de leur usage, les marchés de partenariat continuent d'exposer les acteurs publics au risque d'un creusement de la dette. Le Rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2015 souligne les risques liés à l'impact de tels contrats sur l'endettement des collectivités territoriales. Pour un exemple, la Cour relève que malgré les avis négatifs de la Chambre régionale des comptes, la commune de Bussy-Saint-Georges a cumulé trois contrats de partenariat et augmenté de près de 50 % l'encours de dette[2267]. De même, dans le département des Hautes-Pyrénées, les deux partenariats en cours (l'un concerne le haut débit et l'autre la voirie) ont augmenté le stock de la dette de 120 % et l'annuité de 46 % dès la première année. À cela, la Cour des comptes souligne que s'ajoute le risque financier lié à l'aléa d'exploitation supporté par le département qui s'oblige à compenser l'insuffisance des recettes commerciales attendues à hauteur de 66 M€ HT sur 20 ans[2268].

[2264] Cf. EUROSTAT, décision du 11 février 2004 (cf. communiqué de presse STAT/04/18) relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées. Disponible en ligne.

[2265] Cf. Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

[2266] Sur le sujet, Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.* Voir aussi not. COUR DES COMPTES, *Les partenariats public-privé pénitentiaire*s, octobre 2011 ; Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, *Rapport d'information sur les partenariats public-privé*, Sénat, n° 733, 16 juillet 2014 ; COUR DES COMPTES, « Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser », *Rapport public annuel 2015*, février 2015, p. 149 et s.

[2267] *Rapport public annuel 2015*, février 2015, p. 175.

[2268] *Idem*.

D. Le crédit-bail

Le crédit-bail est « *une opération financière qui permet d'acquérir un bien par un paiement forfaitaire mensuel appelé redevance et de faire valoir une option d'achat à l'échéance du contrat de crédit-bail* »[2269]. Les différentes catégories de crédits sont mentionnées à l'article L. 313-7 du Code monétaire et financier[2270]. À l'origine, le crédit-bail est pensé comme un moyen d'investir sans augmenter l'endettement financier[2271]. Un propriétaire, le « crédit bailleur », prend à sa charge la réalisation et l'autre partie, le « crédit preneur », en est le locataire. Le crédit preneur occupe les locaux et paye un loyer qui se décompose en deux éléments, la partie correspondant au prix de la location et l'élément qui représente la fraction du prix d'achat de l'immeuble loué. À la fin du contrat le crédit preneur devient en principe le propriétaire de l'équipement.

Au sens du Système européen des comptes, le crédit-bail « *nécessite la reconnaissance d'une dette du preneur ou du concédant. Les paiements au titre de ces baux ne sont pas des dépenses pour la totalité des montants, mais représentent le service de la dette, autrement dit le remboursement d'un crédit et des dépenses en intérêts* »[2272].

Selon la « base des agents financiers » (BAFI)[2273], utilisée sur une base trimestrielle par la Banque de France pour l'encours global de crédit-bail de l'économie, la répartition par secteur institutionnel et sous-secteur des administrations publiques est maintenue constante. Au premier trimestre de 2006, le flux de crédit-bail des administrations publiques a été estimé à 18 millions d'euros[2274].

[2269] INSEE : Accueil Définitions, méthodes et qualité Définitions Crédit-bail. Disponible en ligne.
[2270] Voir les articles L. 313-7 du Code monétaire et financier.
[2271] Banque de France, Le crédit-bail et les autres techniques de financement apparentées, Fiche n°145.
[2272] Système européen des comptes — SEC 2010, EUROSTAT, p. 488. Disponible en ligne.
[2273] La BAFI est « née de l'application à la France de la quatrième directive bis de la Communauté économique européenne (du 8 décembre 1986), et de la nécessité de réformer dans son ensemble le système de "reporting, réglementaire. Fruit d'une étroite collaboration entre les autorités de tutelle ct la profession, le dispositif final mis en place au début de l'année 1993 traduit l'arbitrage fait entre le souci de concilier les besoins d'information des autorités et des analystes financiers extérieurs et la charge de constitution et d'envoi de documents à la Commission bancaire que cela représente pour les assujettis », voir Pierre-Yves THORAVAL, « BAFI et ALM », *Revue d'économie financière*, vol. 27, n° 4, 1993, pp. 331-343.
[2274] Benoît BOURGES, « La dette des administrations publiques au sens de Maastricht et sa cohérence avec les comptes financiers », *op. cit.*

E. Les garanties : le problème du passif conditionnel

Ainsi que le souligne Martin Collet, la notion de garantie désigne dans le champ du droit « *des mécanismes très divers ayant vocation à couvrir les conséquences attachées à la réalisation d'un risque* »[2275]. En matière de dette publique, les garanties posent des questions qui sont notamment relevées par le FMI pour qui « *la gestion de la dette devrait englober les principaux risques financiers gérés par l'administration centrale* »[2276]. Dans le même sens que les créances négociables, les créances non négociables, les emprunts en monnaies nationales et étrangères ou la supervision des actifs financiers liquides, les garanties doivent suivre le processus des obligations traditionnellement admises comme constituant une partie de la dette publique.

Les garanties sont considérées comme des « risques éventuels » qui se retrouvent généralement dans les créances hors bilan sur l'administration centrale, notamment les passifs conditionnels[2277]. Ce dernier est défini par le SEC 2010 comme le contrat en vertu duquel une partie est tenue d'effectuer un paiement ou une série de paiements à une autre unité uniquement lorsque certaines conditions particulières sont remplies[2278]. L'enjeu décrit par le même SEC 2010 est que « *bien qu'ils ne soient pas enregistrés dans les comptes, les actifs et passifs conditionnels sont importants à des fins de politique ou d'analyse et il convient que des informations les concernant soient collectées et présentées à titre de données complémentaires. Même si aucun paiement n'est finalement dû au titre des actifs et passifs conditionnels, l'existence d'un grand nombre de conditions peut indiquer un niveau indésirable de risque du côté des unités qui les proposent* »[2279].

Les collectivités locales sont aussi concernées par le système des garanties. Elles peuvent d'ailleurs l'être les unes pour les autres[2280]. L'intérêt de cette possibilité est par exemple l'obtention d'un taux d'intérêt plus intéressant ou parfois simplement

---

[2275] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 400

[2276] Directives pour la gestion de la dette publique. Préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international 21 mars 2001, p. 11 Disponible en ligne.

[2277] Directives pour la gestion de la dette publique. Préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 21 mars 2001, p. 11 Disponible en ligne.

[2278] SEC 2010, p. 137

[2279] SEC 2010, p. 138

[2280] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 181.

l'obtention d'un prêt quand ceux-ci sont rares[2281]. Le système est encadré et les garanties entre collectivités ne peuvent pas être rémunérées[2282]. Dans le même sens, les garanties d'emprunts ne peuvent porter que sur des emprunts au sens strict[2283] (pas les produits financiers dérivés)[2284]. La Cour des comptes souligne que la dette garantie doit être « *mieux surveillée* »[2285], mais elle relève que « *dans les vérifications effectuées par les chambres régionales des comptes, il n'a pas été constaté de manquement dans le respect de ces ratios prudentiels. Les collectivités produisent régulièrement l'annexe des engagements hors bilan détaillant la dette garantie. On doit toutefois déplorer l'absence de statistiques publiques officielles consolidant les informations figurant dans les comptes des collectivités* »[2286].

§ 2 – Les obligations politiques : les dettes publiques implicites

L'idée que la dette publique serait plus qu'une seule dette financière est très contestée. Un tel postulat semblerait introduire de nouvelles difficultés dans un système particulierement complexe et les auteurs sont peu enclins à l'accepter. Leurs études écartent alors les obligations qui ne sont pas quantifiées ou qualifiées par les textes juridiques, les documents budgétaires ou les normes comptables. Selon eux, ces dernières ne seraient que des engagements politiques qui n'auraient aucune valeur positive. Pour le formuler autrement, les dettes publiques implicites ne seraient qu'un programme moral. Toutefois, l'importance en volume prise par la dette publique au cours des dernières décennies ainsi que le développement de l'information comptable a poussé les décideurs à chercher à saisir la dette publique dans toute son amplitude et à mesurer le niveau réel d'engagement de l'État. Cette démarche conduit à reconsidérer la dette publique dite « sociale » et les droits-créances (**A**) et dont le régime des retraites (**B**) et le concept de dette écologique (**C**) sont aujourd'hui les exemples les plus emblématiques. L'approche budgétaire invite elle à intégrer ces

---

[2281] *Ibid.*, p. 181.
[2282] Voi la Circulaire du 24 février 1994 « Intérieur - Economie – Budget » relative à la rémunération des garanties d'emprunt consenties par les collectivités locales, Bull. off. Min. Intérieur, 1er trimestre 1994, p. 323
[2283] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 345.
[2284] SEC 2010, p. 138
[2285] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 60
[2286] *Ibid.*, p. 60

informations dans des documents annexes aux budgets, la dette publique prenant alors la dénomination de dette « hors bilan » (**D**). Il faut enfin relever une dernière hypothèse, celle de la responsabilité de l'État-régulateur, c'est-à-dire les situations dans lesquelles l'État intervient pour rééquilibrer le système économique suite à une crise (**E**).

A. La notion de dette publique non financière

L'expression « dette publique non financière » est une référence à la partie de la dette publique qui n'est pas mesurable du point de vue monétaire. Ses deux principales expressions sont la dette sociale (**1**) et les droits-créances (**2**).

1. La dette sociale : une dette globale concernant l'ensemble des individus

L'expression « dette sociale » peut recouvrir plusieurs sens. En droit, elle correspond généralement à la dette de la protection sociale (ACOSS, hôpitaux publics, l'UNEDIC) tout comme elle se retrouve dans l'acronyme de la CADES « Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale »[2287], mais dans un sens plus large elle renvoie aussi au type de dette publique « *qui désigne une dépendance inversée de la société globale vis-à-vis de ses membres* »[2288]. La dette sociale est alors comprise comme la dette qui légitime les actions de l'État et ses prérogatives face à la société[2289]. Selon cette perspective, ce qui justifie l'existence de l'État dans un modèle démocratique est sa position de débiteur, c'est-à-dire qu'il défend des libertés, assure certains droits politiques ou économiques et en reconnaît aussi d'autres qui sont qualifiés au sens le plus large de « sociaux ». Ces créances ont une nature particulière, il ne s'agit pas des dettes que l'État a « *vis-à-vis de ses employés* »[2290], mais plutôt de

---

[2287] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 19

[2288] « La dette privée est donc un rapport de dépendance de l'individu à la société, grâce à laquelle l'individu acquiert une reconnaissance sociale », il y a cependant « un type de dette qui désigne une dépendance inversée de la société globale vis-à-vis de ses membres : la dette sociale », voir Michel AGLIETTA, Jean ANDREAU et Mark ANSPACH, « Introduction », *op. cit.*, p. 23

[2289] Bruno THÉRET, « État, finances publiques et régulation », *op. cit.*

[2290] Michel AGLIETTA, Jean ANDREAU et Mark ANSPACH, « Introduction », *op. cit.*, 23

droits politiques. Selon cette conception, *« tout droit reconnu à une personne dans l'ordre politique constitue une dette publique à son égard »* [2291].

Cette approche a un sens historique important car depuis la Révolution la dette publique comprend des obligations morales et politiques. Elle ne peut donc pas être résumée à sa seule dimension financière. D'ailleurs ces obligations sociales deviennent parfois juridiques quand elles sont « *institutionnalisées dans des textes officiels* » [2292]. Ce sujet n'est pas non plus écarté par les Marchés qui se sont engagés dans une dynamique de valorisation du patrimoine et de comptabilisation des engagements des États. Aujourd'hui, les acteurs du système de la dette publique cherchent à comptabiliser ces droits issus de l'assurance sociale, de l'éducation ou des retraites. Qu'elles soient ou non identifiées dans des textes juridiques, ces dettes représentent d'abord un projet de société (par exemple la formation des jeunes par l'éducation nationale ou les pensions versées aux personnes âgées par le système des retraites), elles sont avant tout politiques et sont parfois qualifiées de « naturelles », au sens où elles sont la raison et le but de l'État social.

La dette sociale est une dette globale qui concerne l'ensemble des individus, mais qui dépend aussi fortement des contextes politiques et sociaux qui la voient exister. En droit, cette approche de la dette publique par le social est envisagée dans la littérature à travers l'expression « droits-créances », la somme des droits obligeant l'État et qui existent en parallèle à d'autres droits : les droits-libertés.

2. Les droits-créances : la reconnaissance juridique de la dimension organique de la dette publique

Au sens large, les droits-créances peuvent être définis comme la somme de droits obligeant l'État. Ils peuvent être regroupés par l'expression « dette sociale » pour leur point commun qui est de ne pas avoir pour première caractéristique d'être une créance financière, leur raison est politique.

L'étendue des sujets couverts par ces droits ainsi que leur « *caractère programmatique* » ont « *pu faire douter à l'origine de leur valeur de droit*

[2291] Bruno THERET, « État, finances publiques et régulation », *op. cit.*
[2292] *Ibid.*

positif »[2293]. Pourtant, la construction de la dette sociale suit le développement de l'État et en France, elle est liée aux trois générations des droits de l'homme.

La première génération de droit est celle issue de la Révolution de 1789. Lors de la période révolutionnaire, de nouvelles obligations non financières sont inscrites dans les textes et révèlent la complexité du concept protéiforme de dette publique[2294]. La dette publique est aussi une dette politique, une « *symbolique du contrat social* »[2295] selon l'expression de François Ewald. À cette époque, les révolutionnaires estiment que le « *secours aux indigents est une « dette nationale* » »[2296] et la Convention proclame « dette nationale » l'assistance des pauvres[2297] . L'éducation publique est elle aussi envisagée comme « *une dette de l'État et un droit social* »[2298]. Ces exemples sont ensuite incarnés par la Constitution du 24 juin 1793 qui les consacre à ses articles 21 et 22[2299]. Ils révèlent la dimension sociale de la nouvelle dette de Nation et le « *vouloir-vivre ensemble* » caractérisant une appartenance fondée sur l'idéologie révolutionnaire[2300]. Couplée alors depuis la Révolution, dans les textes et les idées, au concept « *nation* »[2301], la dette a une dimension organique reconnue juridiquement. Il faut d'ailleurs observer que l'idée de dette sociale a une forte résonnance dans l'opinion comme en témoigne Auguste Comte pour qui « *nombreux sont les textes des constitutions françaises où l'on trouvait déjà le mot de « dette », et même, dans celle de 1793, celui de « dette sacrée », appliqué au devoir d'assistance. Mais ce mot était pris dans le sens un peu vague d'obligation morale, de devoir — dans le sens où l'on*

[2293] Louis FAVOREU, *Droit des libertés fondamentales*, 6e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis. Droit public, science politique », 2012, 701 p., p. 350

[2294] Constitution des 3-4 septembre 1791, TITRE V - Des contributions publiques, Article 2 (...) Le traitement des ministres du culte catholique pensionnés conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale constituante, fait partie de la dette nationale (...).

[2295] François EWALD, *Histoire de l'Etat providence*, *op. cit.*, p. 15

[2296] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 152

[2297] Fermín LAFERRIERE, *Cours de Droit Public et Administratif*, *op. cit.*, p. 312

[2298] *Ibid.*, p. 425

[2299] Article 21. - Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.
Article 22. - L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens.

[2300] Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 80

[2301] « Le terme même de « nation », que l'étymologie - *natio* renvoie au verbe latin *nascor*, qui signifie naître - place d'emblée sous signe de la filiation charnelle, de la continuité organique des générations, était d'un usage courant au Moyen Age, où il désignait des groupes unis par une « naissance » commune, et en particulier, des communautés étrangères expatriées » Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, p. 5

dit parfois « noblesse oblige» ou « richesse oblige » — et c'est à la conscience de chacun qu'on laissait le soin de l'acquitter de son mieux. Or, il s'agit de prendre au sérieux et de conférer force juridique à ce mot de devoir en le transformant en dette et, au cas où elle ne serait pas volontairement acquittée, en lui donnant une sanction légale. Mais comment la trouver dans les lois ? — Il suffit d'ouvrir le Code civil aux articles 1371-1381 qui forment le chapitre intitulé les « quasi-contrats » et font partie du Titre IV ayant pour rubrique Des engagements qui se forment sans conventions »[2302].

La deuxième génération de droits est celle de l'après-Seconde Guerre mondiale. À sa suite, de nouveaux droits sociaux et un régime de protection générale replacent l'État comme étant le débiteur d'une somme de créances appartenant aux individus[2303]. Le programme du Conseil national de la Résistance et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 sont révélateurs de ces questions. Ils incarnent le rôle patrimonial que l'État entend jouer face à la société (le droit au travail et le droit au repos, le rétablissement et l'amélioration du régime contractuel du travail, etc.).

La dernière génération des droits de l'homme est celle marquée par les mouvements écologiques et pousse vers la reconnaissance d'un « capital naturel » ou « écologique ». Ils sont de plus en plus intégrés, non pas immédiatement au calcul de la dette publique car celui-ci divise fortement les chercheurs, mais de manière plus générale à la dimension politique de la dette publique[2304].

B. Les retraites : un exemple de la dimension politique et sociale de la dette publique

Au regard de l'histoire, la prise en charge des personnes qui cessent leur activité professionnelle est une question qui gagne en importance. Plus que jamais, le point de savoir si les pensions sont ou non des dettes publiques divise les économistes, les juristes et les comptables. C'est un problème ancien et l'un des exemples les plus importants de la dimension politique et sociale de la dette de la Nation. Au moment

---

[2302] Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, *op. cit.*, p. 706
[2303] Robert HERTZOG, « Au coeur des finances publiques : la dette », *op. cit.*
[2304] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 935 et 936

de la Révolution les pensions sont déjà au cœur de débats très importants allant de la situation des membres du clergé à celle des soldats. Elles symbolisent ce que signifie le besoin d'unité autour de la Nation, incarnée ici par la dette publique. La clarté des débats politiques tend d'ailleurs à faire oublier que le régime juridique des pensions est déjà un sujet technique et la législation des pensions est « *extrêmement touffue* » [2305]. La loi des 3 et 22 août 1790 est la première à reconnaître « *dans certains cas exceptionnels, une dette de l'État, sous forme viagère, envers certains fonctionnaires privilégiés ou envers certains citoyens jugés dignes d'une récompense nationale* ». Ainsi que l'observe Luc Pierron à cette époque « *les intérêts convergeaient* » [2306], c'est-à-dire que « *l'inscription des pensions au Grand Livre de la Dette publique*[2307]*, en tant que dettes viagères de l'État, était considérée comme la modalité la plus réaliste. Elle était également la mieux acceptée par le corps social. Plébiscitée, l'intégration budgétaire du régime des retraites de l'État constituait une avancée normale et souhaitable* » [2308]. Depuis « *nombreux sont les textes qui ont étendu ce droit à pension, en modifiant chaque fois les conditions d'exercice et même de nature* » [2309]. Par la suite, les pensions passent d'une « *simple faveur* » à un « *véritable droit subjectif garanti* » [2310]. Ainsi que le souligne Rémi Pellet, les premières assurances sociales au service de l'amortissement de la dette sont créées par deux lois des 18 juin et 15 juillet 1850. La première est relative à l'institution d'une Caisse nationale des retraites et l'autre aux sociétés de secours mutuels. La « Caisse des retraites pour la vieillesse » est placée sous la garantie de l'État et doit gérer en capitalisation les versements volontaires, donc facultatifs, des salariés (en pratique elles profitaient aux personnes aisées). Dès cette époque, la retraite des fonctionnaires est une dette de l'État[2311]. La loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles entérine ainsi une évolution symptomatique de la période durant laquelle elle est discutée, surtout

---

[2305] Jean d'HERCLONVILLE, *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique*, *op. cit.*, p. 2

[2306] Luc PIERRON, « Le régime des retraites de l'État ou l'ambivalence d'une intégration budgétaire », *Revue de droit sanitaire et social*, 2015, p. 579 et s.

[2307] Jean d'HERCLONVILLE, *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique*, *op. cit.*, p. 2

[2308] Luc PIERRON, « Le régime des retraites de l'État ou l'ambivalence d'une intégration budgétaire », *op. cit.*

[2309] Jean d'HERCLONVILLE, *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique*, *op. cit.*, p. 2

[2310] *Ibid.*, p. 2

[2311] Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.*, p. 256 et 257

« *elle érigeait les finances publiques en fondement et pierre angulaire de la couverture vieillesse des fonctionnaires de l'État* »[2312]. Mais, les nouvelles fonctions de l'État, l'augmentation de l'espérance de vie et une série de nouvelles données ont fait que le problème de la prise en charge des pensions se pose d'une manière différente. La progression du poids des dépenses sociales, dont la moitié concerne le financement des retraites, pousse à se questionner non seulement sur la mesure des engagements de l'État, mais aussi sur la gestion des retraites futures. Toutes ces discussions se situent dans un débat à l'opposé de la logique selon laquelle une dette se doit d'être mesurable faute de quoi elle n'est pas une « vraie » dette. En la matière, si la créance est reconnue il faut alors non seulement trouver sa trace dans des documents budgétaire et comptable, mais aussi en tenir compte. Les tâtonnements dont fait l'objet la comptabilisation des retraites sont alors une illustration des désaccords qui existent parmi les gestionnaires. Lors de rencontres entre spécialistes de la dette publique, la question de la dette sociale fait l'objet de discussions et d'oppositions importantes. Benjamin Lemoine rapporte les propos d'un ancien directeur de l'AFT discutant un graphique de Standard & Poor's projetant sur 50 ans les évolutions de la dette publique liée au régime des retraites. Le haut fonctionnaire rappelle à l'ordre l'oratrice : « *je ne dirai pas que c'est une prévision. C'est une projection. Parce que personne n'est capable de dire qu'il fait une « prévision » à cinquante ans* (…) »[2313].

La question du traitement juridique des retraites ne trouve pas de réponse satisfaisante chez les juristes. Léon Duguit y réfléchit déjà et souligne qu'il « *faut attribuer le même caractère objectif aux avantages faits aux fonctionnaires : traitement, promotion de classe, retraite. Spécialement le traitement promis par l'État et la retraite ne sont pas des dettes s'imposant à l'État en vertu du prétendu contrat de nomination. Divers avantages se rattachent à la fonction et ont comme la fonction un caractère exclusivement objectif. Sans doute à un moment qui peut varier et qu'il est quelquefois difficile de déterminer, le fonctionnaire devient créancier de l'État pour une mensualité de son traitement, ou un terme de sa retraite. Mais il n'est jamais*

[2312] Luc PIERRON, « Le régime des retraites de l'État ou l'ambivalence d'une intégration budgétaire », *op. cit.*

[2313] Propos rapportés. (…) Ou alors, on n'est pas une personne, on est un gourou. Et pour avoir fait, dans une vie antérieure, des calculs équivalents : ce sont des projections liées à une dette implicite des régimes de retraite (…) », voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 20

créancier du traitement et de la retraite pris en soi. Il est à cet égard, comme en ce qui concerne la compétence, dans une situation légale, objective. Il en résulte cette conséquence extrêmement importante qu'en droit français le recours pour excès de pouvoir, recours objectif est recevable contre les décisions relatives au traitement ou à la retraite d'un fonctionnaire, et d'une manière générale, cette autre conséquence, vraie dans tous les pays, que la loi peut toujours modifier les traitements et les pensions de retraite soit en plus, soit en moins, et que la loi nouvelle, même si elle diminue le montant du traitement ou de la retraite, s'applique à tous les fonctionnaires, même à ceux nommés ou admis à la retraite antérieurement à sa promulgation. J'ai rencontré bien souvent des fonctionnaires qui s'étonnaient d'une pareille décision. Je leur ai fait comprendre, non sans difficulté, que, si la loi qui augmentait le traitement ou la retraite s'appliquait à eux, devait aussi s'appliquer la loi qui le diminuait »[2314].

Luc Pierron observe lui que « *malgré la compensation, le régime des retraites de l'État conserve certaines spécificités. Les finances publiques semblent une nouvelle fois servir d'élément différenciant, en opérant une séparation matérielle, a priori étanche, entre ce qui relève de l'État et des administrations de sécurité sociale. Alors que l'immense majorité des régimes de retraite est retracée en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), celui des fonctionnaires de l'État est intégré au Budget, donc piloté en loi de finances (LF). De plus, les déficits accumulés par les différents régimes recouvrent des réalités bien distinctes selon qu'ils grèvent les comptes de la Sécurité sociale ou ceux de l'État : les premiers sont répartis entre la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pendant que les seconds sont centralisés auprès de la Caisse de la dette publique et gérés par l'Agence France Trésor (AFT). Néanmoins, ces différences de structure ne résistent pas à l'analyse* »[2315].

Aujourd'hui, le principe est que « *le référentiel comptable public français choisit de ne les mentionner que dans les annexes, en tant qu'engagement, par une évaluation (statique) à la valeur actualisée des seules obligations, qui s'éloigne du principe général (dynamique) des valeurs nominales (...). Il semble néanmoins*

[2314] Léon DUGUIT, *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*, *op. cit.*, p. 240-241

[2315] Luc PIERRON, « Le régime des retraites de l'État ou l'ambivalence d'une intégration budgétaire », *op. cit.*

correct de ne pas porter au bilan cet engagement, d'autant plus que l'ajustement période par période de sa valeur anticipée pourrait brouiller l'interprétation de la situation nette et du bilan »[2316]. Pour le formuler autrement, la retraite est un droit, mais dont les conditions de réalisation sont incertaines, il serait donc problématique de l'intégrer au bilan. Sauf que si la dette sociale se caractérise par sa dimension politique, sa réalisation est elle financière. Qu'il s'agisse de l'éducation, du soutien à la partie de la population la plus démunie ou des retraites, toutes les actions représentent un coût. Ignorer cet aspect de la question peut avoir des conséquences graves pour les finances publiques. Il est d'ailleurs avancé par certains auteurs que c'est la mauvaise anticipation du paiement des retraites qui a conduit à la faillite de la ville de Detroit. L'étude de Yilin Hou et Fletcher Montzingo souligne que le premier facteur qui a causé la faillite est un accord intervenu en 2005 entre la Ville et Wall Street lui permettant d'emprunter 1,4 milliards de dollars. L'accord vise à sauver la ville d'un besoin de financement de 277 millions de dollars de 2005 à 2019. À cette époque, la ville avait 1,2 milliard de dollars d'engagements de retraite et l'argent négocié avec Wall Street permettait de payer les pensions des retraités[2317].

La reconnaissance positive des droits-créances pose le problème de leur coût. Ces droits sont nombreux et reconnus par des textes de premier ordre tout comme ils légitiment le système politique, mais ils posent des difficultés pratiques qui ne trouvent pas encore de traitement technique adapté[2318]. La question des retraites est au centre des enjeux de la dette sociale et le provisionnement des engagements de retraite est un problème non résolu qui présente un « *risque financier significatif* »[2319]. En 2005, le Rapport Pébreau brise le tabou de cette dette implicite[2320]. En 2016, elle est présentée comme une « *bombe* » médiatique et politique[2321].

[2316] Yuri BIONDI, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *op. cit.*

[2317] Yilin HOU et Fletcher MONTZINGO, « Les multiples facettes de la faillite de Détroit. Les leçons pour la gestion future », *op. cit.*

[2318] Voir Louis FAVOREU, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*

[2319] Philippe DANJOU, « Normes comptables et création de valeur », *op. cit.* voir infra.

[2320] 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*, *op. cit.*

[2321] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, voir p. 285 et suivantes pour des éléments de sciences administratives.

C. Le concept de dette écologique

Le concept de « dette écologique » prend des sens différents selon les contextes qui la voient exister. Dans l'actualité, il est parfois entendu en référence aux travaux du Global Footprint Network, un institut de recherches international établi à Oakland (Californie) qui établit un « jour du dépassement de la Terre », ce qui signifie qu'à partir du mois d'août, l'humanité vit à crédit car elle a consommé toutes les ressources que la Terre peut produire en une année. Pour continuer à boire, à manger, à se chauffer ou à se déplacer, les humains vont donc surexploiter les écosystèmes et compromettre leur capacité de régénération [2322]. Au niveau international, la dette écologique est parfois envisagée comme la dette contractée par les pays industrialisés envers les autres pays à cause des spoliations passées et présentes de leurs ressources naturelles. En France, le concept est aussi compris depuis 2017 à travers la création des OAT « vertes » (« green bonds ») qui sont des titres destinés à financer des dépenses liées à l'écologie (investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments, recherche et innovation dans le domaine des énergies renouvelables, agriculture biologique certifiée, gestion durable des forêts…). Ces OAT « vertes » font suite aux engagements pris par la France pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat à travers la loi de transition énergétique pour la croissance verte. L'obligation verte de la France cible des dépenses visant à lutter contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité ou la lutte contre la pollution.

Pour les États, la dette écologique devrait désigner aussi, et peut-être surtout, une partie de la dette dite « sociale », celle qui crée une dépendance inversée de la société globale vis-à-vis de ses membres. Selon certains auteurs, cette partie de la dette publique irait jusqu'à justifier l'existence de l'État, c'est-à-dire dans un modèle démocratique de défendre des libertés et assurer certains droits politiques ou économiques. En tant qu'obligation non financière, la dette écologique révèle la complexité du concept protéiforme de dette publique. Elle est une dette politique et doit être comprise comme faisant partie des nouveaux droits sociaux. À ce titre, elle doit être intégrée dans un régime de protection générale plaçant les États et les individus comme des débiteurs.

[2322] Le Monde, 01.08.2017 Disponible en ligne.

En l'état, la plus importante contrainte constitutive des systèmes comptables est d'être limité à l'enregistrement de ce qui donne lieu à des paiements en monnaie. D'ailleurs, l'emprise de la vision monétaire de la dette publique est si forte que dans les faits les autres représentations en ont longtemps été exclues. Mais cette approche doit être critiquée au principal motif que la représentation monétaire génère une certaine gêne s'il est considéré que la dette publique est « plus que ça » et contient aussi une dimension politique exprimée à travers la notion de dette écologique. Aujourd'hui, il faut relever que la question des « dettes non financières » est un sujet d'attention des comptables qui cherchent à reconnaître ces dettes qui ne sont pas toujours appuyées par un titre de créance (ils nomment parfois ces dettes, les « dettes estimées »). Actuellement, les efforts qui existent pour quantifier les dettes non financières, dont la dette écologique est l'un des exemples d'actualités les plus importants, sont encore insuffisants.

D. La dette « hors-bilan »

Les dettes « hors budgets » ou « hors bilan » sont les dettes qui ne sont pas prises en compte dans les budgets et qui ne sont pas considérées comme des « passifs » car elles sont incertaines ou improbables[2323]. Cela signifie que ces « dettes » sont soumises à la réalisation d'une opération, d'événements éventuels, à une garantie ou à un « aléa financier ». Selon la définition de la Cour des comptes, les engagements hors bilan de l'État « *retracent les obligations qui, sans réunir les critères d'inscription à son bilan, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière. Ils représentent, au même titre que les passifs ou les actifs comptabilisés au bilan, un élément indissociable de ses états financiers* »[2324]. Pour ces raisons, ces dettes ne sont pas « *assimilées aux milliards d'euros d'intérêts, contractés sous la forme de titres financiers, que l'État s'est engagé à verser à différentes échéances à ses créanciers* »[2325] .

[2323] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 202 et 203

[2324] COUR DES COMPTES, *Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État*, Paris, Cour des comptes, 2013., p. 7

[2325] Propos rapportés. Voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 21

Ainsi que le souligne le Conseil de normalisation des comptes publics, la particularité des engagements hors bilan « *tient à l'absence de référentiel comptable transposable à l'État* »[2326], c'est-à-dire que le système financier public ne permet pas la bonne connaissance de ces différents engagements, ne serait-ce parce que les engagements hors bilan des administrations locales ne sont ainsi pas retracés de façon centralisée alors qu'il est considéré que l'État doit couvrir les risques en tant qu'assureur « en dernier ressort » et en tant que régulateur économique et social (le problème dit de l'aléa moral)[2327].

L'engagement de retraites *« donne lieu à un débat récurrent entre comptables nationaux pour déterminer s'il faut inscrire « en dette », inscrire au passif du bilan de l'État, ses engagements de retraites vis-à-vis de ses fonctionnaires sur le modèle des normes comptables des entreprises privées (…). En cela, les engagements financiers de l'État vis-à-vis de ses retraités ne sont pas inscrits « au bilan » (comme dans le cas des entreprises privées). Ils sont considérés comme des engagements « implicites » et classés « hors bilan ». Dans le système des droits constatés, à mesure que les salariés fournissent leurs services, il y aurait donc lieu d'inscrire au passif, sous forme de provision, et de passer en charges le montant correspondant aux engagements de retraite, comme on le fait pour toute autre forme de rémunération* »[2328]. La question de l'inscription des retraites des fonctionnaires illustre l'originalité de la dette publique. Le souci de faire connaître leurs droits aux fonctionnaires semble justifier que l'État explore son patrimoine de manière précise et qu'il soit capable de connaître ses dettes futures en dressant son bilan sur le modèle d'un acteur privé[2329].

En France, le périmètre de la dette publique est circonscrit aux emprunts effectivement contractés par l'État, c'est-à-dire matérialisés par des titres de créances, des obligations d'État ou des billets de trésorerie. Les réformes comptables des années 2000 invitent l'État à présenter de façon plus exhaustive ses comptes[2330]. Toujours selon la Cour des comptes « *avant 2006, l'administration n'avait pas l'obligation*

[2326] Recueil des normes comptables applicables à l'État, 2015, p. 202.

[2327] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 58

[2328] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 236. Pour l'auteur, le débat est lié à la façon d'appréhender les retraites: par répartition ou par capitalisation.

[2329] Yann LE LANN et Benjamin LEMOINE, « Les comptes des générations », *op. cit.*

[2330] *Ibid.*

explicite de tenir une comptabilité des engagements hors bilan de l'État même si certains d'entre eux, par exemple les mesures de soutien au commerce extérieur, étaient suivis sur le plan budgétaire. À compter de 2006, avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et plus encore de 2008, avec l'introduction, dans la Constitution, des notions de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics, le suivi des engagements hors bilan est devenu une obligation en soi. Un corpus de règles comptables spécifiques leur a été assigné, dont la Cour, en tant que certificateur des comptes de l'État, apprécie chaque année la pleine application. La connaissance de leurs encours et l'information financière disponible à leur sujet dans l'annexe du compte général de l'État ont ainsi continûment progressé »[2331]. « *Le processus de colonisation des finances publiques par les normes d'entreprises* »[2332] est donc matérialisé par l'article 54-7° de la LOLF qui prévoit que « *le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, une évaluation des engagements hors bilan de l'État, ainsi que la liste des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques avec leurs montants et leurs dates d'échéances. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice* »[2333]. Le montant des retraites est inscrit en hors bilan, dans un compte d'affectation spécial (CAS)[2334]. Ce compte d'affectation spéciale des pensions a pour « *objectif de constituer un instrument d'amélioration de l'efficacité de la gestion publique par une clarification du mode de financement des pensions. Il apporte une information précise sur les crédits budgétaires inscrits en loi de finances et établit un lien direct entre les recettes et les dépenses* »[2335]. Les comptes

[2331] COUR DES COMPTES, *Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État*, *op. cit.*, p. 7

[2332] La remarque des auteurs se justifie en ce qu'elle souligne que la notion de hors-bilan est issue de la comptabilité privée, Yann LE LANN et Benjamin LEMOINE, « Les comptes des générations », *op. cit.*

[2333] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Art. 54-7°

[2334] Voir, T. Tauran, le 25 janvier 2016 dans le cadre du Colloque « Les interactions entre comptabilité et droit publics » au Ministère des Finances à Paris.

[2335] http://www.pensions.bercy.gouv.fr/espace-professionnel/compte-daffectation-sp%C3%A9ciale-pensions/pr%C3%A9sentation-du-compte-daffectation-sp%C3%A9ciale-pensions

d'affectation spéciale sont envisagés à l'article 21 de la LOLF[2336]. Celui des pensions connaît comme particularité d'avoir comme recettes les contributions employeurs, les cotisations salariales, les transferts de compensation, les versements du fonds de solidarité vieillesse au titre des majorations du minimum vieillesse, les indus de pension, les versements réalisés au titre des validations de service et de la prise en compte des périodes d'études, les subventions du budget général (programmes 742 et 743)[2337]. Le décret du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'État vient compléter le système[2338].

Au regard des autres États, la France semble disposer « *d'une information riche et fiable, bien qu'encore perfectible, comme en témoignent les insuffisances relevées par la Cour dans l'acte de certification des comptes de l'État. Sa qualité est supérieure à celle que l'on observe dans la plupart des États européens et s'avère comparable à celle publiée par les États du monde les plus en pointe en matière de transparence comptable et financière* » [2339]. « *La fiabilisation de l'information relative aux engagements hors bilan permet de constater qu'à fin 2012, l'agrégat*

[2336] I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.
Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.
Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.
II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.
En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.
Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.
Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

[2337] http://www.pensions.bercy.gouv.fr/espace-professionnel/compte-daffectation-sp%C3%A9ciale-pensions/pr%C3%A9sentation-du-compte-daffectation-sp%C3%A9ciale-pensions

[2338] Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'Etat, JORF n°0199 du 29 août 2009 texte n° 31. Disponible en ligne.

[2339] COUR DES COMPTES, *Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État*, *op. cit.*, p. 7

global de leurs encours avoisinait 3 090 Md€, soit 152 points de PIB. Il excédait ainsi largement le passif total de l'État (1859 Md€) »[2340].

E. Les responsabilités de « l'État-régulateur »

Ainsi que le relève la Cour des comptes, « *en sa qualité de régulateur économique et social et d'assureur en dernier ressort, l'État distribue, implicitement ou explicitement, des engagements qui, le cas échéant, peuvent ne pas apparaître dans l'annexe dans la mesure où ils ne répondent pas aux critères de la norme n° 13* »[2341]. Les engagements de l'État-régulateur sont « hors bilan » car ces obligations ne sont que potentielles (aides au logement, RSA, allocations ou autres financements)[2342].

La notion de régulation est récente et n'est pas encore totalement identifiée. Elle est définie par Gérard Marcou comme « *une fonction de la puissance publique qui tend à établir un compromis entre des objectifs et des valeurs économiques et non économiques, pouvant être antinomiques, dans le cadre d'un marché concurrentiel* »[2343]. Du point de vue conceptuel, elle se trouve opposée à la réglementation et représente « *une nouvelle fonction de la puissance publique, à côté de la police et du service public, fonctions avec lesquelles elle entretient d'étroits rapports* »[2344]. En tant que puissance publique, l'État porte la responsabilité des équilibres d'ensemble et des choix, mais aussi de la redéfinition du contrat social.

La dette publique est impactée selon plusieurs perspectives. Économiquement, « *l'existence d'un important marché de titres publics est indispensable à la régulation monétaire et financière d'ensemble. La dette publique a dans ce type d'économie, un rôle central d'animateur des marchés doublé de celui de vecteur instrumental de*

[2340] *Ibid.*, p. 8

[2341] *Ibid.*, p. 31. Norme n° 13 – Les engagements à mentionner dans l'annexe. Disponible en ligne.

[2342] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 204

[2343] Gérard MARCOU, « La notion juridique de régulation », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2006, p. 347 et s. Pour Marie-Anne FrisonRoche, la régulation est « au contraire une nouvelle branche du droit, exprimant un nouveau rapport entre le droit et l'économie « regroupant l'ensemble des règles affectées à la régulation de secteurs qui ne peuvent engendrer leurs équilibres par eux mêmes ». Pour Gérard Timsit la notion de régulation « exprime une mutation du système juridique caractérisée par le passage d'un droit abstrait à un droit « concret », où la règle générale laisse un espace plus vaste à des autorités chargées d'en contextualiser l'application ».

[2344] *Ibid.*

régulation du système financier »[2345]. Ensuite, la perspective juridique voit la régulation s'exprimer à travers des organes comme les deux dispositifs nationaux déployés par les institutions françaises pour répondre à la crise de 2008. La première est la Société de Prise de Participation de l'État (SPPE) qui est une structure financière *ad hoc* gérée par l'Agence des Participations de l'État et financée via l'Agence France-Trésor - l'instrument du Trésor pour lever des fonds sur tous les marchés - avec la Garantie de l'État à 100% pour un montant maximum de 40 milliards d'euros. Dès son lancement, la SPPE acquiert l'équivalent de 19,75 milliards d'euros sous forme de prise de participation en diverses formes, de prêts subordonnés et de prêts dits hybrides. Aux côtés de ces apports, une autre action est menée par l'intermédiaire de la Société de Financement de l'Économie Française (SFEF). Il s'agit d'emprunter des fonds pour les prêter aux banques françaises en mal de liquidités. Plus de 300 milliards sont initialement envisagés, mais finalement seuls 77 milliards d'euros sont levés sur les marchés.

[2345] Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*

Titre II – Une remise en cause des principes traditionnels de gestion du droit public

La gestion de la dette publique remet en cause les principes de gestion du droit public tels qu'ils sont classiquement entendus pour plusieurs raisons. D'abord, car cette gestion doit être comprise au regard de ses différentes réalités, c'est-à-dire qu'elle concerne à la fois la dette de l'État, les dettes locales et celles issues du système de la protection sociale. Il n'existe donc pas un régime spécifique, mais une multitude de règles qui coexistent et parfois se contredisent, pas plus qu'il n'existe de modèle unique, mais autant de modèles que de situations. Ensuite, cette gestion se distingue par l'originalité de ses techniques et de son contentieux ou plutôt de son absence de contentieux au sens où il est classiquement envisagé dans les autres branches du droit (**Chapitre 1**). Mais malgré cette impression de confusion, le système de la dette publique est particulièrement ordonné et il se présente même comme l'un des exemples d'harmonisation de règles au niveau mondial le plus poussé. Cette vue d'ensemble fait apparaître un certain nombre de règles détachées des racines culturelles et politiques des États, des « règles internationales de la dette publique » doublement marquées par l'emprise politique des États-Unis et des organisations internationales indépendantes (**Chapitre 2**).

Chapitre premier – Gestion et conflits en matière de dette publique

L'expression « gestion de la dette publique » peut être entendue sous acceptions. Elle est définie par le Ministère des Finances comme « *l'impératif de couvrir le besoin de financement de l'État tout en minimisant, sur la durée, la charge de la dette pour le contribuable. La mise en œuvre de cet objectif se décline en deux volets : d'une part, la gestion de la dette obligataire, qui porte essentiellement sur la politique d'émission sur le marché primaire et sur le maintien de bonnes conditions de liquidité sur le marché secondaire et, d'autre part, la gestion du portefeuille de produits dérivés (contrats d'échange de taux d'intérêt). Les dettes reprises et la dette non négociable relèvent également de cette action, mais il s'agit, dans ces deux cas, d'une gestion passive de dettes de faible montant ayant vocation à s'éteindre* »[2346]. Du point de vue économique, la gestion est « *usuellement synthétisée autour de trois points : minimisation des charges d'intérêt et lissage intemporel de ces charges, action sur la structure des taux d'intérêt en relation avec la structure des maturités et action sur la liquidité globale de l'économie* »[2347]. Si elle se donne l'apparence de toujours innover, la matière se caractérise en fait par la grande permanence de ses principales techniques **(Section 1**).

L'étude du contentieux de la dette publique invite à considérer un ensemble de situations complexes dont la description est particulièrement difficile tant les situations impliquant l'État, une grande collectivité ou une petite commune offrent peu d'éléments de comparaison. Surtout, entendue dans son sens précis, l'utilisation du terme « contentieux » peut ne pas exactement correspondre au sujet de la dette publique. D'ailleurs, l'étude des affaires litigieuses sur le sujet ne doit pas faire oublier les nombreux mécanismes conventionnels tels que les négociations, les restructurations ou autres compromis que les débiteurs et les créanciers s'efforcent généralement de trouver avant de saisir un juge (**Section 2**).

[2346] Engagements financiers de l'État pour 2015. Disponible en ligne.
[2347] Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*

Section 1 - Entre permanence et transformation des méthodes et outils de gestion

La ventilation de la dette publique conduit à ce que la dette de l'État (**§ 1**), celle des collectivités territoriales (**§ 2**) ou de la protection sociale (**§ 3**) soient gérées différemment. Mais, au-delà des divergences, la gestion financière de la dette publique, c'est-à-dire les opérations qui permettent à la collectivité publique endettée de faire en sorte de rembourser sa dette, sont relativement harmonisées et toujours guidées par l'ambition de mener une gestion dite « active », c'est-à-dire qui dépasse le seul remboursement traditionnel et cherche à en minimiser le coût (**§ 4**).

§ 1 – La gestion de la dette de l'État

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 ne bouleverse pas l'organisation de la gestion de la dette publique et s'inscrit dans la tradition française qui voit les services financiers publics jouir d'une marge d'autonomie (**A**). Dans la période actuelle, il faut toutefois relever l'apparition d'un certain nombre de règles contraignantes comme le mécanisme dit des « normes de dépenses » qui limite la capacité du Parlement à augmenter les dépenses de l'État et témoigne d'une volonté politique de limiter l'augmentation de la dette publique (**B**). À cela, il faut ajouter que la gestion de la dette publique est contrainte par l'impossibilité pour l'État de manipuler la monnaie (**C**).

A. La dette publique dans la nomenclature de la LOLF

La refonte de la perception de la dette publique par les documents budgétaires et comptables de l'État est au cœur du projet de refonte des textes financiers du milieu du XXe siècle. Ainsi que l'observe Lucile Tallineau, à cette époque il est « *demandé qu'il soit indiqué avec précision que la dette publique résultait des opérations financières de la « collectivité publique nationale ». Ladite collectivité étant conçue de manière suffisamment large pour englober les opérations des activités à caractère industriel et commercial ou à caractère social de l'État. Le projet de décret sera*

modifié sur ce point, mais la modification n'ira pas aussi loin que l'auraient souhaité leurs auteurs. Selon les termes du décret, le rapport financier doit faire apparaître « la situation de la dette des organismes appartenant à l'ensemble du secteur public ». La commission des finances du Conseil de la République proposait qu'on introduise la notion d'« endettement public ». Consciente cependant que cette notion, aussi importante soit-elle, n'avait pas encore « atteint son point de perfection », elle admit, sur ce point, les réserves de la commission de l'Assemblée nationale »[2348].

L'ordonnance du 2 janvier 1959 envisage la dette publique comme une charge permanente[2349] et les emprunts comme des ressources publiques, au même titre que les impôts[2350]. Le Parlement vote des crédits évaluatifs pour acquitter les dettes de l'État[2351] et le Trésor public exécute des opérations de trésorerie sous la responsabilité de l'État (émissions et remboursements d'emprunts publics) à côté des opérations permanentes[2352]. La charge des intérêts est votée par le Parlement alors que les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances. Les emprunts ont une nature contractuelle, ils doivent être émis par l'État, libellés en francs (sauf disposition expresse d'une loi de finances) et remboursés conformément au contrat d'émission. Dans le même sens, ces emprunts ne peuvent pas prévoir d'exonération fiscale et ne peuvent pas non plus être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique[2353] (règle qui répond au principe de devoir honorer ses engagements selon les termes du contrat[2354]).

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ne bouleverse pas les pratiques. Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie[2355]. Les « produits » résultant des opérations de trésorerie autres que les

---

[2348] Lucile TALLINEAU, « Le décret de 1956, l'ordonnance de 1959 et la gestion financière de l'État », *in L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, pp. 519‑555.

[2349] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Art. 6.

[2350] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Art. 31.

[2351] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Art. 9.

[2352] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Art. 15.

[2353] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Art. 15.

[2354] Dans le même sens, voir Didier BANQUY, « Loi de finances et dette publique », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 265‑274.

[2355] La Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 2 voir aussi l'Article 25 : « Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :

primes à l'émission d'emprunts de l'État sont des ressources budgétaires[2356] alors que les charges de la dette de l'État sont des charges budgétaires de l'État. Celles-ci comprennent les intérêts de la dette financière négociable, les intérêts de la dette financière non négociable et les charges financières diverses[2357].

Dans le régime de la LOLF, le Parlement donne une autorisation d'émettre des emprunts, de procéder aux autres opérations relatives à la trésorerie de l'État et à des reprises de dettes. Cette autorisation s'accompagne d'un plafonnement par le Parlement de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an. Toutefois, « *ce plafond ne porte que sur la dette négociable dont la durée de vie est supérieure à une année et concerne la variation nette de la dette appréciée en fin d'année. Le Gouvernement dispose donc de la possibilité d'émettre plus de dette à court terme sans autorisation du Parlement, ce qu'il a fait, par exemple, en réaction à la crise financière de 2008 en faisant passer la part des BTF dans la dette négociable de 13,6 % à 18,7 % entre 2008 et 2009. La LOLF évite ainsi que le Gouvernement soit placé devant les difficultés que le président des États-Unis peut connaître quand le Congrès refuse d'augmenter le plafond de la dette* »[2358] . Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements ainsi qu'à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont donc un caractère évaluatif[2359]. Le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année. Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée[2360]. Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion

---

1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ; 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ; 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ; 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission ».

[2356] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 3.

[2357] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 5.

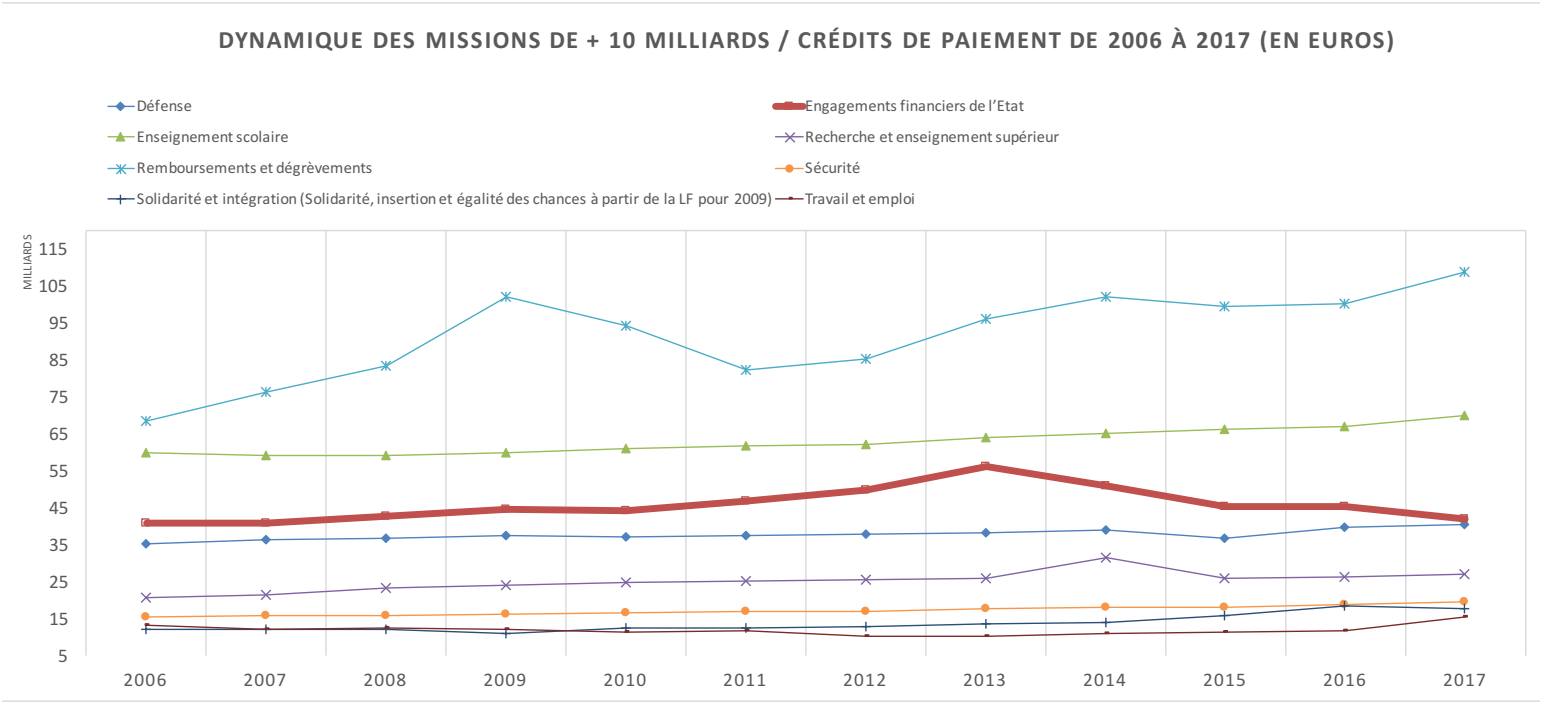
[2358] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 61.

[2359] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 10.

[2360] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 10.

de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce[2361].

La dette publique est traitée dans les « engagements financiers de l'État » qui est l'une des « Mission » du budget général.



Source : Lois de finances de 2006 à 2017[2362]

Au sein de cette Mission, différents programmes concernent la dette. Ils portent sur les crédits évaluatifs des « Charge de la dette et trésorerie de l'État » (Programme n°117), les crédits évaluatifs des « Appels en garantie de l'État » (Programme n°114), l' « Épargne » (Programme n°145), Majoration de rentes (Programme n°168), les « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité » (Programme n°336), l' « Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement »

[2361] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 22.

[2362] Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ; Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 ; Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ; Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 ; Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ; Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ; Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ; Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ; Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ; Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ; Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ; Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(Programme n°338) ou encore les « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » (Programme n°344)[2363].

Ces programmes sont par construction liés à des Projets Annuels de Performance (PAP) qui ont pour écho à la fin de l'année des Rapports Annuels de Performance (RAP). Ces rapports permettent une lecture claire des résultats des actions menées par les Parlementaires et le Gouvernement. À ce titre, Bruno Bézard, Directeur général du Trésor et Responsable du programme n° 117 : Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) souligne que « *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, l'État se devant d'honorer sa signature en toutes circonstances, à tout moment – c'est-à-dire aussi bien au quotidien qu'à moyen/long terme – et au meilleur coût. Plusieurs objectifs portant sur la gestion de la dette de l'État, sur celle de sa trésorerie ainsi que sur la maîtrise des risques financiers et techniques associés à ces activités sont fixés à cet effet* »[2364].

Les comptes spéciaux (CAS) [2365] sont aussi concernés par la dette publique. Ces comptes spéciaux (anciens « comptes spéciaux du Trésor ») ont pour but de retracer les mouvements de fonds provisoires[2366]. Ainsi que Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret le soulignent, le régime des comptes spéciaux ne peut se définir qu'en évoquant la situation du Trésor public « *qui n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de l'État, mais qui possède du moins une personnalité comptable. L'existence de cette comptabilité du Trésor permet d'éliminer du budget certaines opérations à caractère exceptionnel ou provisoire, destinées à se solder en équilibre* »[2367]. Pour l'année 2016, un compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » permet par exemple de constater le versement par la

[2363] Engagements financiers de l'État pour 2015. Disponible en ligne.
[2364] Présentation stratégique du projet annuel de performances (2016). Disponible en ligne.
[2365] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Art. 19. L'article envisage quatre catégories de comptes spéciaux : 1° Les comptes d'affectation spéciale ; 2° Les comptes de commerce ; 3° Les comptes d'opérations monétaires et 4° Les comptes de concours financiers.
[2366] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 283.
[2367] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 173.

France de 325,6 millions d'euros à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs[2368].

Ces comptes d'affectation *« peuvent participer au désendettement de l'État de deux manières. D'une part, leur solde, lorsqu'il est positif, vient réduire le déficit et donc le besoin de financement de l'État. D'autre part, ils peuvent être utilisés pour rembourser ou racheter des emprunts antérieurs par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique »*[2369]. Actuellement, trois comptes d'affectation spéciale sont des programmes de désendettement : Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ; Gestion du patrimoine immobilier de l'État ; Participations financières de l'État. Le CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien qui en comportait également un n'a jamais contribué au désendettement de l'État et a été supprimé par la loi de finances pour 2016 [2370].

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État « *en 2015, la contribution des programmes de désendettement plafonne à des niveaux peu élevés. En 2015, 1,3 milliard d'euros ont été affectés aux programmes de désendettement des CAS, dont 800 millions d'euros de crédits du CAS* » [2371].

Le décret n° 2015-1799 du 29 décembre 2015 relatif à l'émission des valeurs du Trésor[2372] précise que les caractéristiques des titres d'une maturité initiale supérieure à un an sont définies par arrêté du ministre chargé des finances et que le ministre est autorisé à échanger ou à racheter, sur le marché, tout titre de la dette publique négociable, les intérêts dus par l'État sur les titres échangés ou rachetés étant payés pour le montant couru à la date de l'échange ou du rachat (article 2)[2373].

Le *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique* souligne que « *selon les informations recueillies auprès de l'AFT, les opérations de syndication sont soumises à la validation expresse du ministre, à la fois en termes d'opportunité et de modalités de*

[2368] Sénat, session ordinaire DE 2015-2016, Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015. Disponible en ligne.

[2369] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 41 et 42.

[2370] *Ibid.*, p. 41 et 42.

[2371] Cité par *Ibid.*, p. 41 et 42.

[2372] Décret n° 2015-1799 du 29 décembre 2015 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.

[2373] Sur le sujet, Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 62.

réalisation (choix du syndicat de SVT notamment), et le ministre est consulté sur toute mise en place d'opérations spécifiques de gestion de la dette, comme la mise en place d'un programme de contrats d'échange de taux d'intérêt (swaps) en 2001 »[2374].

Enfin, la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques modifie le régime en ce que le texte fait référence dès sont article 1er à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution[2375]. Elle fait aussi référence au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012, à Bruxelles[2376]. Dans ce cadre, il est prévu qu'une loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques[2377]. Il est précisé que le principe de sincérité s'applique pleinement et que la loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques, sachant que la sincérité s'apprécie toujours compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler[2378].

B. Les « normes de dépenses » : un outil pour faire diminuer la dette de l'État

Dans les esprits, l'augmentation de la dette publique est moins considérée comme la conséquence d'une mauvaise gestion que d'une mauvaise maîtrise de la dépense publique. La tendance à dépenser serait « *fondamentalement inscrite dans le fonctionnement des États* »[2379]. Les difficultés financières rencontrées par l'État poussent alors les décideurs à réfléchir aux moyens les plus efficaces pour limiter

---

[2374] *Ibid.*, p. 62.
[2375] JORF n°0294 du 18 décembre 2012 page 19816.
[2376] Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques – Article 1er.
[2377] Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques – Article 2.
[2378] Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques – Article 6.
[2379] Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 68.

l'augmentation continue de la dépense et en écho, l'accroissement de la dette publique. L'une des pistes de réflexion majeures est de faire en sorte d'encadrer la possibilité pour les parlementaires de créer de nouvelles dépenses[2380]. Un rapporteur spécial du Sénat le souligne quand il signale dans ses commentaires pour les « *Engagements financiers de l'État* du *Projet de loi de finances pour 2016* » que « *seule une politique de baisse des dépenses publiques beaucoup plus ambitieuse que celle que mène actuellement le Gouvernement permettrait de faire diminuer durablement le fardeau de la dette de l'État* »[2381].

Depuis 2003, une norme d'évolution des dépenses de l'État est créée à cet effet. Il s'agit d'« *une prévision d'évolution des dépenses au respect de laquelle le Gouvernement s'astreint* »[2382], c'est-à-dire que la dépense doit évoluer en respectant une règle dite « zéro volume » et « zéro valeur »[2383]. La loi de programmation des finances publiques en vigueur définit des objectifs d'évolution de la dépense pour chaque sous-secteur des administrations publiques et prévoit un plafond des crédits de paiement des différentes missions du budget général de l'État, fixé pour chaque année par le budget triennal de 2015 à 2017[2384]. Elle fixe donc les deux « normes de dépenses », la première norme dite « zéro valeur » régit un agrégat de charges « *considérées comme pilotables* »[2385] par la direction du budget. Elle comprend les dépenses nettes du budget général de l'État, le produit des taxes affectées faisant l'objet d'un plafonnement, ainsi que les prélèvements sur recettes au profit des

---

[2380] Sur cette question, Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.*; 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*, *op. cit.*

[2381] Sénat, session ordinaire DE 2015-2016, Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015. Disponible en ligne.

[2382] Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Disponible en ligne.

[2383] La double norme de dépenses aujourd'hui appliquée :
- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant132 : c'est la norme « zéro valeur » ;
- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pension, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « zéro volume » ;
Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Disponible en ligne.

[2384] Voir la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, Titre I[er], chapitre II et chapitre III.

[2385] Valérie RABAULT, *Rapport général sur le PLF 2016*, A.N., commission des Finances, n° 3110, 8 octobre 2015, T 1, p. 98.

collectivités territoriales et de l'Union européenne[2386]. Sont retranchés de cet ensemble les dépenses exceptionnelles, les intérêts de la dette ainsi que les contributions au compte d'affectation spéciale « *Pensions* ». La seconde norme, dite « zéro volume » a un domaine plus large puisqu'elle porte sur les dépenses elles-mêmes. Ainsi, des exigences précises viennent compléter ces orientations, notamment dans le cadre du « budget triennal » qui fixe pour chaque année le plafond des crédits de paiement des différentes missions du budget général de l'État relevant du périmètre de la norme « zéro valeur ». Un objectif d'économie obtenu par la diminution du plafond des taxes affectées est également défini pour chaque année. Selon la loi de programmation des finances publiques, les deux agrégats soumis aux normes de dépenses doivent suivre une évolution annuelle exigeante, appréciée à périmètre constant (hors mesures de périmètre et de transfert).

Les normes de dépenses de l'État semblent cependant constituer des *« règles budgétaires de portée relativement limitée et elles sont critiquées pour la faible contrainte qu'elles représentent dans la pratique* »[2387].

C. Les enjeux d'une gestion de la dette publique détachée des manipulations monétaires

La gestion de la dette de l'État est historiquement marquée par des manipulations monétaires plus ou moins assumées par le pouvoir politique. L'État a presque toujours disposé du pouvoir de battre monnaie, il était alors doublement débiteur de la dette publique et au cœur de la création des normes, dont le régime monétaire[2388]. Les manipulations monétaires ont donc joué un rôle structurant et ont commandé toutes les questions relatives à la gestion (**1**). Il faut d'ailleurs relever que l'inflation (**2**) et les dépréciations monétaires (**3**) rendent les comparaisons sur une longue période difficile et invitent à certaines précautions. Aujourd'hui, la traduction en unité

[2386] C'est-à-dire hors remboursements et des dégrèvements.

[2387] Pour des développements, se reporter à Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.*

[2388] C'est toujours le cas au sens de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La loi fixe les règles concernant (…) le régime d'émission de la monnaie ».

monétaire est posée en des termes différents avec l'euro, une monnaie unique, et son corollaire, le principe d'indépendance de la Banque centrale Européenne (**4**).

1. L'abandon du levier monétaire

Les manipulations monétaires sont depuis toujours vivement critiquées par les auteurs et beaucoup ont milité pour « *stériliser* »[2389] ce levier. Ce vœu a été réalisé par la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France[2390] qui avait pour raison « *un compromis inflationniste autour des politiques économiques et du financement de l'État* »[2391]. Cette loi a bouleversé l'organisation du système de la dette publique entier et a fait passer l'État de la position de créateur à celle de régulateur. Depuis, il est entendu que le financement de l'État doit être recherché sur les Marchés car seule cette technique « *permet et garantit une politique non inflationniste* » et « *réorganise l'espace des possibles pour la politique économique* »[2392]. Telle qu'elle est présentée, cette réforme semble avoir une raison économique. Il est en effet considéré que les manipulations monétaires pratiquées par les États sont un obstacle au bon déroulement des affaires privées. Ces manipulations monétaires seraient en plus ineffiaces car les créanciers ne restent jamais inactifs et au contraire, ils chercheraient à s'en prémunir en choisissant des monnaies réputées pour leur solidité et leur stabilité. Cet argument est d'ailleurs toujours d'une grande importance et la détermination de la monnaie de compte dans les contrats d'emprunt est encore centrale. Une dette libellée en pesos, en dollars ou en euros « ne vaut pas le même prix ». Si la dette est libellée en dollars, elle vaut plus cher car la politique monétaire des États-Unis est considérée comme respectant les règles du Marché. À ce titre, il faut relever que les dévaluations pratiquées par l'Argentine et imposées aux créanciers sans modification formelle des termes du contrat sont considérées par les auteurs comme une forme de répudiation. Dans les faits, les créanciers sont prudents et font même parfois le choix d'une monnaie tierce et non assujettie à la volonté du débiteur

---

[2389] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 122.
[2390] Loi n°73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France.
[2391] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 113.
[2392] *Ibid.*, p. 122.

(l'euro dans le cas de la dette grecque ou le dollar dans le cas de pays considérés « à risque » par les marchés). L'identité du créancier, de la loi applicable, ou de la monnaie ne sont donc pas nécessairement liées[2393]. Aujourd'hui, le marché obligataire est un marché mondial, concurrentiel et « *la diversité des émetteurs souverains dans une même zone conduit nécessairement les investisseurs à faire de l'arbitrage* »[2394]. La réputation de la monnaie est un des points déterminants[2395].

En supprimant sa capacité de restaurer sa solvabilité par la création monétaire, l'État rompt l'équilibre (la « *solidarité automatique* »[2396]) qui existe entre les politiques budgétaires et monétaires. Jusque-là, l'État pouvait être tenté de mettre en action certaines politiques monétaires si sa politique budgétaire s'avérait inefficace. D'ailleurs, historiquement le processus inflationniste a bien plus réduit les charges relatives à la dette que toute autre réforme budgétaire. Ce processus a en plus un avantage politique, il permet aux décideurs de « rembourser » sans augmenter les impôts. L'inflation est donc très clairement « *la solution souvent expérimentée dans l'histoire* »[2397] pour réduire ou annuler la dette publique et c'est pour cette raison que le niveau d'inflation actuelle, proche de zéro, est si critiqué dans la littérature.

Enfin, en régime de monnaie unique, l'État ne peut plus non plus réaliser des ajustements de change[2398]. Dans le droit positif, toute la politique de la dette publique est donc menée par le seul levier budgétaire. Celui-ci est parfois nommé « *dévaluations internes* »[2399], c'est-à-dire qu'il permet des dévaluations réelles telles que des baisses de salaires ou des dépenses publiques.

[2393] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2394] Élie COHEN, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *Politique étrangère*, n° 1, 2012, pp. 23-38.

[2395] À côté des monnaies, il faut relever la question des indéxations. « Les rendements du marché obligataire sont donc rares, voire inexistants. Pour que ces contrats soient rentables, l'État doit les accompagner de clauses d'indexation. C'est le cas des grands emprunts d'État, comme l'emprunt dit « Giscard » du nom du président qui l'a fait émettre, émis à 7 % d'intérêt en 1973 et indexé sur l'or. Cet emprunt fut aussi surnommé « le cadeau Giscard », en raison du coût qu'il a finalement occasionné aux finances publiques », voir Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 110.

[2396] Pierre LLAU, « Dette publique et économie », *op. cit.*

[2397] *Ibid.*, p. 488.

[2398] Élie COHEN, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *op. cit.*

[2399] *Ibid.*

2. L'inflation : un mode privilégié d'allègement de la dette publique après la Seconde Guerre mondiale

Entre 1820 et 1914, l'inflation est à un taux moyen annuel de 0,3% et elle passe à une moyenne annuelle de 8% durant le XX^{e} siècle[2400]. Ainsi, entre la Première Guerre mondiale et les années 1950, l'État « *fait tourner la planche à billets* », c'est-à-dire qu'il finance la guerre et solde les comptes par la suite par l'impression de monnaie. À cette époque, la plupart des dettes sont exprimées en franc sans être indexées. C'est donc l'inflation qui fait le travail[2401]. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'inflation devient même « *la plus grande ressource des finances publiques* »[2402]. Elle fait fondre le rendement des rentes et devient un mode privilégié d'allègement de la dette publique. Cette création de masses monétaires permet à la fois d'éviter d'augmenter le taux d'imposition, mais aussi d'émettre de nouveaux emprunts pour financer le déficit budgétaire[2403]. Par contre, elle conduit à une hausse généralisée et continue des prix et donc à une baisse de la valeur de la monnaie.

L'inflation diminue par construction la valeur de la dette publique, elle paraîtrait donc être un outil extraordinaire pour un gouvernement qui « gagnerait sur tous les tableaux ». Pourtant, il s'est avéré qu'elle a été un outil imprécis bien qu'aujourd'hui ses effets supposés systémiques sont au cœur d'importants débats[2404]. En France, le rejet des politiques inflationnistes est notamment porté par les hauts fonctionnaires du Trésor pour qui « *l'inflation est le problème principal de l'économie* »[2405]. Pour eux, il faut « *la limiter en jugulant les sources de la création monétaire* »[2406]. Les politiques non inflationnistes sont donc menées avec comme « *objectif politique et économique* » le développement du financement par le marché obligataire, c'est-à-dire de la façon considérée comme étant *« la plus « neutre » et « passive »*

[2400] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 54, 55 et 59.
[2401] *Ibid.*, p. 59.
[2402] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 166.
[2403] Michel DIETSCH et Olivier GARNIER, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *op. cit.*
[2404] Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, *op. cit.*, p. 896. L'auteur allant jusqu'à la qualifier d'outil « grossier et imprécis ».
[2405] Benjamin LEMOINE, « Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique », *op. cit.*, p. 61.
[2406] *Ibid.*, p. 61.

monétairement »[2407]. Il faut d'ailleurs relever que les auteurs travaillant sur les inégalités, comme Thomas Piketty, soulignent que l'inflation permet aux gouvernements en place de réaliser « *discrètement* »[2408] de vastes redistributions (l'auteur prend notamment l'exemple de la façon dont l'État s'est débarrassé de la dette nominale accumulée lors de deux conflits mondiaux).

Dans le système financier actuel, l'inflation ne permet plus la diminution de la dette. Jean Pisany-Ferry le souligne devant la commission des finances en signalant que « *dans un régime d'inflation normal, la dévalorisation de la dette par l'inflation éloigne l'avenir du passé. Aujourd'hui, le passé continue à peser extrêmement lourd du fait de la faiblesse de l'inflation et de celle de la croissance réelle* ». L'économiste Natacha Valla estime elle que *« dans le contexte actuel, l'inflation est bien l'instrument le plus efficace pour gérer, à moyen et long terme, notre stock de dette publique : un taux de 3 %, voire 4 % nous aiderait vraiment beaucoup* », tout en relevant que « *dans les phases où l'on doute du potentiel de croissance à long terme, il est difficile de sortir de la dette par la dynamique macroéconomique classique, croissance et inflation* »[2409].

En France, l'inflation est passée en moyenne de 8,9 % au cours de la décennie 1970, à 7,4 % durant les années 1980, à 1,9 % pendant la décennie 1990, à 1,7 % au cours des années 2000 et à 1,1 % entre 2011 et 2015[2410]. Actuellement, « *les perspectives de réduction du poids de la dette par l'inflation paraissent de toute manière réduites (...) tant des taux de 3 ou 4 % paraissent durablement difficiles à atteindre, malgré la politique de la BCE pour relancer l'inflation et atteindre l'objectif d'un taux de 2 %. L'exemple du Japon montre qu'augmenter l'inflation de manière significative n'est pas chose facile. La situation est compliquée en zone euro par le fait que la banque centrale unique est responsable de la politique monétaire pour l'ensemble des pays de la zone euro alors que leurs spécificités exigeraient bien souvent des politiques monétaires radicalement différentes : ainsi, la compétitivité de*

[2407] *Ibid.*, p. 60.

[2408] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 565.

[2409] Audition du 30 mars 2016. Disponible en ligne. Cité par Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 31.

[2410] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 22.

la Grèce ou, dans une moindre mesure, de la France, nécessiteraient un euro plus faible alors que l'Allemagne profite, pour l'instant, de la force de celui-ci »[2411].

3. Les dépréciations monétaires : une usure qui « change de sens »[2412]

Les dépréciations de monnaie sont l'épée de Damoclès des créanciers depuis toujours. En témoigne le discours à la Chambre des députés de Léon Blum du 26 juin 1925 qui signale : « *Je lisais hier soir un livre de M. Keynes, où il expliquait qu'il n'y avait que deux solutions : ou bien la dépréciation progressive, ou bien l'impôt sur le capital* »[2413]. La crainte des dépréciations est longtemps justifiée car elles sont pratiquées par un nombre considérable d'États et sont perçues comme un moyen particulièrement efficace de réduire sinon d'effacer la dette publique. Cette pratique est dénoncée par les auteurs et elle est jugée comme particulièrement « *détestable* » par Gaston Jèze[2414]. Pour Jean Carbonnier, la dépréciation monétaire correspond à une situation d' « *usure* » sauf que là « *c'est le prêteur qui en est victime* », c'est-à-dire que sous réserve d'une indexation « *l'usure a changé de sens* » [2415].

Pour se défendre des dévaluations monétaires, le prêteur peut rechercher une contrepartie comme l'indexation. Les créanciers se sont d'ailleurs progressivement mis à imposer une série de mécanismes pour protéger leurs intérêts. Les pratiques d'indexation (sur les métaux, comme l'or, cette « *saine monnaie* »)[2416] sont courantes et semblent préserver les intérêts des créanciers aux dépens des États. Pour se protéger, le créancier peut encore imposer que l'emprunt soit conclu dans une monnaie tierce ou encore prévoir des clauses protectrices dans les contrats.

[2411] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 33.
[2412] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 173.
[2413] Cité par Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 599.
[2414] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 213.
[2415] Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, *op. cit.*, p. 173.
[2416] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 260.

4. Le principe d'indépendance de la Banque centrale, une idée ancienne

Contrairement à une idée répandue, les banques dites « centrales » ont été indépendantes durant la plus grande partie de leur histoire. Les raisons l'expliquant sont politiques, il est considéré à l'image des caisses d'amortissement qu'afficher une certaine indépendance face au pouvoir politique renforce la crédibilité de l'institution.

La création de la Banque de France en 1800 est présentée par Pierre-Cyrille Hautcœur comme « *une grande innovation* »[2417]. C'est une institution qui malgré sa « *sympathie marquée du pouvoir* » se « *flatte d'être libre* »[2418]. Sa proximité avec le pouvoir politique (traduit notamment par la nomination du gouverneur) fait qu'elle obtient en 1803 le privilège d'émission de billets[2419]. À ce moment, elle dispose d'une force de frappe incomparable par rapport à ses concurrents avec un capital de 20 millions en 1800, 45 millions en 1803 et atteint 90 millions en 1806. Au départ, elle a pour principale mission le refinancement du système bancaire [2420], doit servir le commerce ainsi que le crédit à court terme[2421]. Progressivement, la Banque de France se concentre de plus en plus « *sur le réescompte d'effets préalablement escomptés par des banques, sur la résolution des crises (comme en 1882 et 1889), et sur le maintien de la convertibilité métallique de la monnaie. Elle apprend ainsi son métier de Banque centrale avant d'en avoir le titre* »[2422]. La Banque de France est alors, selon Alain Plessis, « *un organisme hybride* (…) *représentatif du grand capitalisme de l'époque* »[2423]. Du point de vue des idées, elle est habitée par la pensée libérale [2424] et a d'ailleurs eu comme gouverneur des personnalités telles que Jacques Laffitte (6 avril 1814) ou le Duc de Gaëte (6 avril 1820).

[2417] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

[2418] Alphonse COURTOIS, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions françaises de crédit depuis 1716*, Paris, Guillaumin, 1875, 276 p., p. 95.

[2419] Loi du 14 avril 1803. Article Premier « L'association formée à Paris sous le nom de BANQUE DE FRANCE aura le privilège exclusif d'émettre des billets de Banque aux conditions énoncées par la présente Loi ».

[2420] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

[2421] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 167.

[2422] Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

[2423] Alain PLESSIS, « Les concours de la banque de France à l'économie (1842-1914) », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 169-180.

[2424] Alphonse COURTOIS, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions françaises de crédit depuis 1716*, *op. cit.*, p. 105.

À côté, Charles-Albert Michalet observe que les actions de la Banque de France constituent un placement financier intermédiaire et intéressant dans les patrimoines[2425]. Les titres de la banque de France jouissent de la confiance des marchés et ont la réputation d'être des placements sûrs. L'auteur souligne d'ailleurs que ces actions ne donnent jamais lieu à aucun agiotage[2426].

La création de la zone euro décidée en 1992 – effective au 1er janvier 2002 – fonde une situation sans précédent pour les États européens qui créent une union monétaire. Elle correspond à une ambition politique et a une raison économique inspirée de la politique monétaire menée en Allemagne dans les années 1980. Aujourd'hui, la Banque de France est partie intégrante du Système européen de banques centrales et il lui est interdit d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publique[2427]. L'acquisition directe par la Banque de France de titres de leur dette est également interdite[2428].

L'union économique impose un cadre harmonisé plus large voyant la création d'institutions indépendantes comme la Banque Centrale Européenne (BCE). C'est donc l'Union qui fixe les grandes orientations de politiques économiques et contrôle le levier monétaire. La dette publique, dont l'histoire est fortement marquée par les utilisations les plus diverses par les États de leur monnaie, se trouve donc située dans un cadre inédit[2429] : la Banque Centrale Européenne se voit confier la responsabilité de la monnaie unique européenne, l'euro. La principale mission de la BCE consiste à maintenir le pouvoir d'achat de l'euro et la stabilité des prix dans une zone de 19 pays[2430]. La règle au cœur du système est l'indépendance politique de la BCE face aux différents pouvoirs étatiques, elle est une autorité autonome avec un domaine de compétence exclusif. La Banque centrale reste responsable et doit justifier de

---

[2425] Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 32-33.
[2426] *Ibid.*, p. 33.
[2427] Art. L. 141-1 du Code monétaire et financier.
[2428] Loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit Art. 3. (Art. L. 141-3 du Code monétaire et financier).
[2429] Sur les problèmes monétaires, voir infra.
[2430] L'objectif principal du Système européen de banques centrales (SEBC) est défini par l'article 127 du TFUE. Disponible en ligne.

l'exécution de sa mission face à l'Union, par contre un État ne peut pas juridiquement imposer ses vues au gré des circonstances.

Selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées « banques centrales nationales », d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit* »[2431] tout comme « *l'acquisition directe, auprès d'eux, par la BCE ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite* »[2432]. D'ailleurs, lors de la crise financière de 2008, la BCE n'a pas fait sensiblement évoluer sa politique. Plus encore, il lui a été reproché d'attendre près de dix ans pour adapter ses principes à la nouvelle situation. Selon certains observateurs, la crise de l'Eurozone semble même donner des « *leçons économiques qui commandent une révision profonde des dispositifs inventés à Maastricht et mis en œuvre depuis* »[2433].

L'une des conséquences de la crise de 2008 a été de savoir si la BCE devait ou non racheter des titres de dettes publiques sur le marché monétaire et émettre de la monnaie centrale en contrepartie[2434]. En l'état du droit, la BCE a l'interdiction de le faire et c'est une originalité, car d'autres banques centrales, comme la Réserve fédérale des États-Unis (FED), ont cette possibilité.

Depuis 2012, la BCE « *privilégie une lecture souple des Traités* » et ne s'interdit pas l'achat de titre de dette des États membres en difficulté sur le marché secondaire[2435]. Ce nouveau rôle « hors des traités » joué par la BCE a fait l'objet de vives discussions comme en témoigne l'affaire dite « OMT ». Dans cette affaire, la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé avoir adopté certaines décisions concernant un programme autorisant le Système européen de banques centrales (SEBC) à acquérir sur les marchés secondaires des obligations souveraines d'États membres de la zone euro dès lors que certaines conditions étaient réunies (appelé «

[2431] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Article 123, 1.
[2432] Protocole (N° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne, Article 21.
[2433] Élie COHEN, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *op. cit.*
[2434] Michel DIETSCH et Olivier GARNIER, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *op. cit.*, p. 447 ; Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 188.
[2435] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 189.

programme OMT ») [2436] . La Cour constitutionnelle fédérale allemande (Bundesverfassungsgericht) a été saisie de plusieurs recours constitutionnels faisant notamment valoir que le programme OMT ne relevait pas du mandat de la BCE et violait l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro. Par son arrêt « C-62/14 Gauweiler e.a. »[2437] et au regard des articles 119 TFUE, 123 paragraphe 1 du TFUE et 127 paragraphes 1 et 2 du TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne[2438], la Cour a répondu que les traités de l'Union autorisaient le SEBC à adopter un programme tel que le programme OMT. Cet arrêt a été très critiqué en ce qu'il pose la question de la légitimité à agir de la BCE et de son rôle dans les politiques budgétaires des États.

[2436] Arrêt dans l'affaire C-62/14 Gauweiler e.a., voir Cour de justice de l'Union européenne, Communique de presse n° 70/15 Luxembourg, le 16 juin 2015. Disponible en ligne.

[2437] Disponible en ligne.

[2438] Article 119 TFUE

1. Aux fins énoncées à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, l'action des États membres et de l'Union comporte, dans les conditions prévues par les traités, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

2. Parallèlement, dans les conditions et selon les procédures prévues par les traités, cette action comporte une monnaie unique, l'euro, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change unique dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans l'Union, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

3. Cette action des États membres et de l'Union implique le respect des principes directeurs suivants: prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable.

Article 123

1. Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci- après dénommées «banques centrales nationales», d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite.

Article 127

1. L'objectif principal du Système européen de banques centrales, ci-après dénommé «SEBC», est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources et en respectant les principes fixés à l'article 119.

2. Les missions fondamentales relevant du SEBC consistent à:

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union;
- conduire les opérations de change conformément à l'article 219;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Le protocole sur les statuts du Système europeen de banques centrales est disponible en ligne.

§ 2 – La gestion de la dette des collectivités territoriales

En France, les décideurs locaux ont la possibilité de contracter les emprunts qui leur semblent les mieux adaptés et peuvent mener des politiques d'emprunts répondant aux besoins spécifiques de leur collectivité. Ces emprunts publics sont même confondus au sein de la masse des emprunteurs de droit commun et, dans la pratique, ce système conduit d'ailleurs à de nombreuses situations pour lesquelles il n'existe pas encore de réponse claire et satisfaisante (**A**). La libération des emprunts conduit à repenser et réorganiser la gestion des collectivités territoriales, mais contrairement à l'État les collectivités doivent respecter deux règles, la première est la contrainte de la règle d'or et la seconde est l'obligation d'inscription des dépenses de remboursement dans les budgets locaux (**B**). À cela, il faut ajouter l'apparition d'une nouvelle institution dans le paysage financier local, l'Agence France Locale (**C**).

A. Le sens du principe de liberté accordé au décideur local

Le système de la dette publique locale est gouverné par le principe selon lequel le décideur local dispose d'un pouvoir très important (**1**). Pourtant, celui-ci ne s'accompagne pas d'un régime de responsabilité adapté et au contraire c'est même l'irresponsabilité des élus en matière de gestion qui doit être relevée. Cette dernière pose aujourd'hui des questions qui ne trouvent pas de solution satisfaisante (**2**).

1. Un principe juridique au cœur du droit public financier

En matière d'emprunts publics, le décideur local occupe une place centrale. C'est lui qui décide d'emprunter, il est le négociateur lors de la formation du contrat et c'est toujours lui qui détermine la politique de gestion[2439]. Cette compétence est prévue aux articles L 2122-22[2440], L 3212-4[2441] et, d'une manière moins claire, à l'article L 4221-

[2439] Dans la pratique, le décideur local peut déléguer sa compétence.

[2440] Pour les communes : « 3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2

2[2442] du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans sa mission, le décideur local est accompagné par une assemblée délibérante qui joue en droit un rôle majeur car si elle n'est pas consultée le tribunal administratif peut annuler la délibération.

La compétence du décideur local est donc globale car en plus de l'acte d'emprunter elle concerne aussi la gestion. Plus précisément, ce qui est nommé « gestion active de la dette » signifie que le décideur local est amené à choisir une stratégie de gestion qui peut être fondée sur la « *précaution* », l'« *équilibre* » ou encore le « *risque* »[2443]. Ce choix de gestion est limité par la situation financière personnelle de ladite collectivité. Les dépenses de fonctionnement de la ville de Paris s'élèvent à 7,8 milliards d'euros en 2016[2444] alors que celles de Roubaix ne représentent que 140 millions[2445] (un rapport de 1 pour 55). Loin de former un tout, les collectivités territoriales se situent donc dans des mondes financiers différents. Les décideurs locaux doivent en tenir compte et adapter leur stratégie de gestion en assimilant toutes les données structurelles de leur collectivité, c'est-à-dire l'ensemble de leurs propriétés propres, mais aussi conjoncturelles liées aux différents concours de circonstances comme la hausse des taux d'intérêt ou encore les dévaluations monétaires pour les emprunts indexés, etc.

En plus d'être marquée par ces choix, la gestion de la dette publique locale doit se comprendre dans le cadre d'un système financier sophistiqué qui permet la souscription de formules et de produits très divers. Les décideurs locaux ont le choix de souscrire à des formes d'emprunts « *virtuellement illimitées* »[2446], ce qui peut

---

et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ».

[2441] Pour les départements : « Art. L. 3212-4. - Le conseil général décide : 1o Des emprunts du département ; 2o Des garanties d'emprunt dans les conditions prévues aux articles L. 3231-4 et L. 3231-5. »

[2442] Pour la région, la formule est la suivante : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ».

[2443] Selon l'analyse de Michel KLOPFER, la stratégie de la précaution renvoie à la sitaution de solvabilité supérieure à la moyenne, celle d'équilibre le prisme du rapport entre fiscalité et endettement et celle du risque celle de laisser se dégrader la sovabilité au-délà des normes limites. Cité par Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 206.

[2444] http://budgetprimitif2016.paris.fr/pdf/2016/chiffres_cles.pdf

[2445] https://fr.calameo.com/read/000053137fe50debf7458

[2446] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 17.

conduire à des dérives qui peuvent être d'autant plus importantes qu'en l'état du droit les élus locaux sont libres de leurs choix. Depuis la crise financière de 2008 et plus particulièrement la chute de Dexia, l'équilibre du système du crédit local est repensé[2447]. Dans ce contexte de resserrement de l'offre de crédit aux collectivités[2448], la responsabilité des décideurs locaux est plus que jamais un sujet au cœur des débats.

2. L'irresponsabilité financière des élus et ses enjeux

Le problème de l'irresponsabilité dite « financière » des élus est un sujet ancien et très discuté. La responsabilité des élus locaux en matière de gestion est même un tabou, minimisé ou ignoré dans les travaux juridiques qui ne font que constater que la responsabilité d'un élu est d'abord politique et que c'est à l'électeur de juger de la bonne ou de la mauvaise gestion. Toutefois, de nouvelles pratiques apparaissent et le sens de l'histoire semble être celui d'une responsabilisation plus grande. Bien qu'elle ne se trouve toujours pas posée en droit, elle l'est à sa périphérie comme en témoigne le rôle joué par les juridictions financières qui se prononcent sur la gestion des villes à travers des rapports de plus en plus médiatisés (par exemple sur « *La fiabilité des comptes locaux* »). La Cour des comptes peut ainsi émettre des avis sur la politique d'emprunt et l'opportunité des formules retenues. Elle peut directement viser les pratiques des ordonnateurs et leur manque de transparence ou encore dénoncer les contournements à la règle de l'équilibre réel du budget[2449]. Dans le même sens, la Cour des comptes peut dénoncer certaines pratiques comme celles de la commune de Châtenay-Malabry ou de Saint-Étienne. Dans la première situation, la commune a recours aux services de deux sociétés de conseil qui ont perçu 0,3 M€

[2447] « Pour pallier le retrait du groupe bancaire Dexia, un ensemble d'établissements de crédit publics ont été mis en place en 2013 afin de former une « banque publique des collectivités territoriales ». Ce pôle se compose d'abord de la Banque Postale, filiale à 100 % de La Poste, société anonyme à capitaux publics, et de la Banque Postale Collectivités Locales, entreprise dont le capital est détenu à 65 % par la Banque Postale et à 35% par la Caisse des dépôts et consignations. L'autre composante majeure de cet ensemble est la Société de Financement Local (SFIL), dont le capital social est partagé entre l'État (75 %), la Caisse des dépôts et consignations (20 %) et La Banque postale (5 %) », voir Philippe AUBERGER, François BONNEVILLE, Michel BOUVIER, Christophe PIERUCCI et Tristan SADEGHI, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, *op. cit.*

[2448] Vincent DUSSART, « Les difficultés de financement des investissements des collectivités territoriales », *RFFP* 2015, n° 129, p 47.

[2449] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 26 Voir infra pour la contrainte de la règle.

entre 2006 et 2009 en contrepartie d'un rallongement de la durée d'extinction de la dette et d'une augmentation des risques. Dans la deuxième situation, la commune de Saint-Étienne accepte de rémunérer à hauteur de 0,4 M€ sur six exercices les mêmes conseils pour limiter sa charge budgétaire, soit un tarif quatre à cinq fois plus élevé que ceux pratiqués par les conseils habituels des grandes collectivités[2450]. Ces différents rapports sont très suivis par les médias qui n'hésitent pas à signaler les cas dans lesquels la gestion d'un élu pose un certain nombre de questions. L'exemple des ratios d'endettement des différentes villes et le besoin d'opposer les plus aux moins vertueuses est sur ce point significatif. Dans le même sens, les rapports nationaux n'hésitent pas à regretter de manière directe le « *manque de vigilance des élus* »[2451]. L'État peut aussi mettre en garde les collectivités comme en témoigne la « *Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux* » du 21 mars 2014. Dans le même sens, des rapports sont produits pour souligner les problèmes du manque de maîtrise et les pratiques parfois risquées[2452].

La libéralisation des emprunts fait aussi émerger une nouvelle forme de jugement, celui du prêteur qui apprécie la bonne ou mauvaise gestion et en conséquence, décide ou non de prêter. Les agences de notation jouent un rôle important en la matière[2453]. Toutefois, là encore il existe d'importantes disparités entre les collectivités, car toutes n'accèdent pas de façon égale aux différentes possibilités de financement. L'appel aux marchés de capitaux ne concerne que les grandes collectivités donc leur jugement porte sur un nombre assez faible.

Si dans son sens le plus strict les élus locaux ne sont pas responsables de l'efficacité de leur gestion, il faut relever que l'expression ne s'appuie sur aucune définition donc ne signifie rien de précis. La mise en place d'un régime de sanction appellerait à la création de critères stricts et préalablement établis pour juger du rapport entre les résultats obtenus et les résultats attendus. Qu'est-ce qu'une bonne

---

[2450] *Ibid.*, p. 31.

[2451] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 49.

[2452] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales (2010-2012), Disponible en ligne.

[2453] En février 2009, l'agence de notation Fitch a rétrogradé la note de la commune de Levallois-Perret de AA- à A-, « dernière étape avant de tomber en classe B », voir Tonino Serafini, *Libération*, 18 mai 2011 Disponible en ligne.

politique d'emprunt ? Est-il possible de déterminer les critères du « bon emprunt » en dépassant le seul point de vue financier et en considérant ses effets en matière de politique publique ? La question ne peut être tranchée de manière claire sans émettre un jugement de valeur sur l'opportunité de la dépense et donc, en creux, un choix politique concurrent de celui réalisé par l'élu au nom des citoyens. Le système est donc enfermé dans une boucle légitimant par construction les politiques d'emprunts et se heurte à la difficulté d'établir des critères de gestion efficace. S'ils sont trop stricts, c'est la liberté politique locale qui est en péril et s'ils sont trop souples, toutes les dérives peuvent être imaginées. En fin de compte, la responsabilité des ordonnateurs en matière de gestion semble ne pas pouvoir trouver de réponse satisfaisante dans le système juridique actuel et la responsabilité juridique de l'élu local n'existe que dans des cas d'irrégularités manifestes.

B. Les « deux piliers de garantie structurelle » en matière de dette publique locale

L'encours de la dette des collectivités locales augmente très fortement depuis les années 2000 (plus de 40 %), mais elle reste considérée comme peu risquée pour les finances publiques nationales car elle est encadrée par l'existence de règles budgétaires contraignantes[2454]. La contrainte de la règle d'or (**1**) et celle de l'inscription en dépenses obligatoires du remboursement des emprunts (**2**) sont qualifiées par Pierick Salen des « *deux piliers de garantie structurelle* »[2455]. Elles ont pour ambition de rendre la gestion locale la plus prudente possible et s'inscrivent comme des limites à la liberté de principe du décideur local.

1. La contrainte de la règle d'or

La « règle d'or » est envisagée à l'article L 1612-4 du CGCT qui prévoit que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre,*

[2454] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 13.
[2455] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 181.

les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Cette règle apparaît en 1982[2456] dans le droit positif bien que selon certains observateurs elle ait des racines plus anciennes[2457] . Elle est d'ailleurs mise en avant dans la première phrase de la thèse de René Farge sur les dettes communales de 1899[2458].

La règle de l'équilibre budgétaire est un principe central de la gestion des collectivités et fixe le cadre de la gestion des dettes publiques. Elle est qualifiée par Pierick Salen de « *tutelle technique* » [2459], c'est-à-dire qu'elle est une règle émanant de l'État qui impose une certaine rigueur en matière de gestion. Toutefois, la loi limite le champ d'application de la règle d'or des finances publiques aux collectivités territoriales. Son respect est contrôlé par le Préfet[2460] et une collectivité qui ne la respecterait pas s'exposerait à une saisine de la chambre régionale des comptes[2461].

La règle est parfois contournée, mais son respect est considéré comme satisfaisant dans son ensemble[2462]. Par contre, il faut relever que la règle d'équilibre réel des budgets locaux n'empêche pas à elle seule les problèmes posés par l'endettement, elle n'a pour objet que de limiter le recours à l'emprunt en s'assurant

---

[2456] Article 8 de Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

[2457] Pour Patrick MOZOL ce principe provient d'un arrêté consulaire du 4 Thermidor an X. Il remarque aussi la mention à cette règle dans une loi du 5 avril 1884.

[2458] René FARGE, *Étude sur la dette communale*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1899, 235 p., p. 1.

[2459] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 237.

[2460] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat, op. cit., p. 50. « En 2012, « le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre [s'inscrivait] dans une tendance générale à la baisse », en passant d'environ 4 000 en 2005 à un peu plus de 1 000 en 2012 ; de même, « le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel [tendait] à diminuer », les statistiques faisant apparaître une baisse de 800 en 2005 à 400 environ en 2012 », voir *Ibid*, pp. 51-52.

[2461] Les collectivités et certains établissements publics de coopération intercommunaux des départements d'Alsace-Moselle sont toutefois exclus du champ d'application de cette dernière mesure (article L. 2543-1 du CGCT). COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 26

[2462] COUR DES COMPTES, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2008, p. 68 Disponible en ligne.

qu'il servira bien à financer des besoins à moyen ou long terme, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement et du remboursement de la dette existante[2463].

2. L'inscription en dépenses obligatoires du remboursement des emprunts

L'obligation de rembourser les emprunts a elle aussi des origines anciennes[2464]. Elle se retrouve en droit posé par l'article L 1612-5 du CGCT qui prévoit que « *ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé (...)* »[2465]. Ce texte est complété par les articles L 2321-2[2466], L 3321-1 [2467] et L 4321-1 [2468] du CGCT qui prévoient pour les communes, départements et régions que le remboursement du capital et des intérêts de la dette sont des dépenses obligatoires.

La doctrine justifie l'usage de cette règle par le besoin de lutter contre l'existence d'une autre règle, celle de l'inapplicabilité des voies d'exécution du droit commun[2469].

[2463] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 26.

[2464] La loi du 8 juillet 1837 l'impose déjà. L'obligation est reprise à l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

[2465] « (…) Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.
La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.
Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

[2466] Pour les communes, les dépenses obligatoire sont : « 30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ».

[2467] Pour les départements, les dépenses obligatoires sont : « 6° Les intérêts de la dette ; 17° Les dépenses de remboursement de la dette en capital ».

[2468] Pour les régions, les dépenses obligatoires sont : « 6° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ».

[2469] Pour un point sur ces débats, voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 254.

C. Le crédit local : d'un face à face avec les banques à l'Agence France Locale (AFL)

La liberté d'emprunter et la grande variété des collectivités territoriales font que le système du crédit local est marqué par la diversité de ses sources. Dans le principe, les collectivités territoriales peuvent se présenter devant l'établissement de crédit de leur choix et conclure les contrats qui leur paraissent les plus opportuns. Si une collectivité cherche un montant important et que sa situation le lui permet, elle peut même se présenter directement sur le marché obligataire et souscrire aux mêmes types d'emprunts que l'État[2470]. Ainsi, si le recours à l'emprunt sur le marché intermédié (bancaire) représente le mode de financement le plus courant des collectivités locales, ces dernières ont la possibilité de diversifier leur mode de financement par d'autres types d'emprunts (désintermédié) ou en recourant à des modes de gestion alternative (le crédit-bail, le bail emphytéotique administratif (BEA) et le partenariat public privé (PPP))[2471].

La conséquence d'une telle liberté est, selon le Rapport de Claude Bartolone et Jean-Pierre Gorges, « *qu'aucune statistique publique ne permet de déterminer de quels types d'emprunts cet encours est constitué* »[2472]. Le système du crédit local paraît alors largement insaisissable et seule une vue schématique permet d'appréhender l'étendue des offres auxquelles les collectivités territoriales peuvent souscrire (par exemple distinguer les emprunts à taux fixe, à taux variable ou encore structuré[2473]).

Les effets de la crise de 2008, un certain nombre d'exemples étrangers[2474] ainsi que les transformations de la place des collectivités territoriales dans les finances publiques ont poussé vers la création d'une agence de financement locale. Cette dernière fut permise par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des

---

[2470] Il faut toutefois relever que pour les collectivités territoriales l'appel au marché obligataire est compliqué. Il a connu un certain succès au début des années 1980, puis au début des années 1990, mais il a reculé entre 1995 et 2002.

[2471] Rapport au Parlement, *Les conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 10.

[2472] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 13.

[2473] Les emprunts structurés sont définis comme des emprunts bancaires sur lesquels sont attachés un ou plusieurs autres instruments financiers.

[2474] Par exemple : BNV (Pays-Bas) ; KommuneKredit (Danemark) ; Kommunalbank (Norvège) ; Kommuninvest (Suède) ; Municipal Finance (Finlande).

activités bancaires[2475]. L'Agence France Locale (AFL) a pour mission de lever des financements sur le marché obligataire et de les redistribuer à ses membres sous forme de prêts bancaires pour le financement de leurs investissements[2476]. Elle s'inscrit dans un mode de financement alternatif au financement bancaire en ce qu'elle joue un rôle d'intermédiaire vers le Marché. C'est donc la création d'une « *véritable stratégie structurelle de financement désintermédié* » [2477]. Ainsi que l'indique « *Le rapport sur l'agence de financement des collectivités locales* » : « *l'absence d'intermédiation bancaire pour l'accès au crédit permettrait à l'agence de proposer des financements à un coût nettement moindre que celui proposé par les banques traditionnelles* » [2478]. L'AFL présente comme particularité de ne pas rechercher de profit, c'est-à-dire qu'elle ne verse aucun dividende à ses actionnaires. Sa gouvernance multipartite est censée « *favoriser une politique d'émission et de gestion prudente* »[2479].

En décembre 2014, L'AFL obtient l'agrément bancaire. En janvier 2015, elle reçoit sa première notation par l'agence Moody's (la note long-terme Aa2, assortie d'une perspective négative à l'instar de celle de l'État français)[2480]. Le 24 mars 2015, elle procède à une première émission sur le marché obligataire en levant 750 M€[2481].

[2475] Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

[2476] http://www.agence-france-locale.fr/Documents/Agence-France-Locale_Plaquette2015.pdf

[2477] Voir Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n° 60, 2014, 487 p., p. 110.

[2478] « Selon les hypothèses développées en juillet 2011 au sein d'un modèle financier (avec notamment une notation AA+ de l'agence et un financement bancaire traditionnel à un taux Euribor 3 mois majoré d'une marge brute de 100 points de base), l'économie réalisée pour les collectivités par rapport à un financement via une banque traditionnelle pour un emprunt sur 15 ans a été évaluée comme pouvant aller jusqu'à 2,5 centimes par euro emprunté (ce différentiel varie naturellement en fonction du type de collectivité et de sa situation financière), soit un gain de 0,25 M€ pour 10 M€ empruntés », Rapport au Parlement, *Les conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 16.

[2479] Albéric de MONTGOLFIER, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, *op. cit.*, p 110.

[2480] http://www.agence-france-locale.fr/Documents/AFL_Prospectus_de_Base.pdf

[2481] http://www.lagazettedescommunes.com/340353/lagence-france-locale-reussit-son-entree-sur-le-marche-obligataire/.

§ 3 – La gestion de la dette sociale par la CADES

Dans son sens juridique, l'expression « dette sociale » correspond à la dette des différents établissements chargés de la gestion du système de la protection sociale en France. Ces dépenses prennent leur essor après la Seconde Guerre mondiale, mais le problème de la dette sociale se pose surtout de manière accrue après le premier choc pétrolier de 1973. À partir de cette période, les déficits se succèdent. Dans les années 1990, il est alors décidé de faire face à l'augmentation des dépenses par des hausses importantes de cotisations (la création de la CSG le 1er février 1991) et des mesures d'économies « *pour leur part plus timides* »[2482]. Jusque là, une convention avec la Caisse des Dépôts et Consignations permet à l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) de gérer des avances de trésorerie pour combler les périodes de fort décaissement[2483]. Les déficits continus conduisent les gouvernements à prendre un ensemble de mesures telles que la hausse de la CSG de 1,3 point et un peu plus tard l'adoption de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 qui crée la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale dite « CADES ».

En France, la CADES est l'organisme chargé d'assurer la gestion de la dette sociale[2484]. Elle bénéficie d'un impôt affecté, la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS)[2485] créée en 1996 pour une durée de 13 ans[2486]. Cet impôt a pour ambition de doter la CADES de recettes lui permettant d'amortir la partie de la dette publique qui lui est transférée[2487]. Expliqué par Jean-François Chadelat « *la dette sociale ne correspond qu'à l'accumulation de dépenses courantes non couvertes par des recettes. Il est apparu légitime et normal de demander à ceux qui ont*

[2482] Jean-François CHADELAT, « La dette sociale : des origines à nos jours », *REGARDS*, n° 42, Juillet 2012, pp. 10-17.

[2483] L'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) doit chaque jour garantir le paiement des prestations sociales et le reversement à de nombreux partenaires des flux financiers qui leur sont dus.*Ibid.*

[2484] Voir par exemple Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 337.

[2485] Jean-François CHADELAT, « La dette sociale : des origines à nos jours », *op. cit.*

[2486] Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

[2487] Son taux est de 0,5%. Elle s'applique à l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement, des revenus du patrimoine et des placements ainsi qu'à la vente des métaux précieux et aux gains des jeux de hasard. Les exonérations concernent essentiellement les revenus de remplacement et touchent dans cette catégorie les minima sociaux et certaines allocations de solidarité, ce qui comprend principalement, lorsqu'elles ne sont pas imposables, les allocations de chômage et de préretraite, les pensions d'invalidité et de retraite. La loi du 13 août 2004 a élargi l'assiette de calcul de 95 à 97 % des salaires bruts et des allocations chômage. La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 l'a étendue à 98,25%. Disponible en ligne.

bénéficié de ces dépenses courantes de les financer par un « crédit remboursable », limité dans le temps. La CRDS est spécifiquement créée « *à cette occasion et pour ce seul objet* »[2488].

Dans son principe, la CADES est une caisse d'amortissement de la dette publique comme il en a existé d'autres dans le passé. Il s'agit d'un établissement public provisoire (sa disparition était fixée à 2009) qui gère une dette distincte de celle de l'État et doit afficher son indépendance face aux gouvernements. Sur ce dernier point, traditionnellement caractéristique des caisses d'amortissement, il faut relever que la CADES fait exception car le Président du conseil d'administration est nommé par décret du président de la République sur proposition conjointe du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre chargé de la Sécurité sociale. Le conseil d'administration, autrefois composé uniquement de représentants de l'État, accueille depuis 2010 les représentants des Caisses nationales de Sécurité sociale. C'est le conseil d'administration qui décide du programme d'emprunt de la CADES[2489]. Dans le même sens d'un contrôle du pouvoir politique, un arrêté du 19 mai 2009 précise certaines modalités d'exercice du contrôle financier exercé par l'État.

La CADES est un établissement « provisoire » qui a pour objectif de ramener « *la dette sociale à zéro au terme de sa mission* ». Elle se finance sur les marchés de capitaux, c'est-à-dire qu'elle émet des titres en utilisant une grande variété de produits, de maturités et de devises. La CADES a recours à une gamme très diversifiée d'instruments de financement : billets de trésorerie, papier commercial en euro et en dollar américain, crédits syndiqués, financements obligataires, programmes MTN (Medium Terme Note)[2490]. Pour réaliser ses missions, la CADES dispose aussi « *de facilités bancaires lui permettant d'ajuster sa trésorerie, de faire face à d'éventuels incidents de paiement* »[2491]. Ces lignes de crédits sont « *également des instruments stratégiques dans la mesure où elles offrent la possibilité de reporter le recours aux marchés financiers si ces derniers n'offrent pas de conditions satisfaisantes* »[2492]. Les organismes qui se présentent sur les marchés de capitaux

---

[2488] Jean-François CHADELAT, « La dette sociale : des origines à nos jours », *op. cit.*

[2489] Patrice Ract MADOUX et Geneviève GAUTHEY, « Mission et fonctionnement de la CADES », *REGARDS*, n° 42, Juillet 2012, pp. 28-39.

[2490] *Ibid.*

[2491] *Ibid.*

[2492] Cependant, en raison de leur coût, elles ne sont utilisées qu'en dernier recours, voir *Ibid.*

doivent veiller à la qualité de leur signature car elle permet d'obtenir un financement à meilleur coût. La CADES affiche « *la volonté d'émettre des emprunts de référence présentant des caractéristiques de liquidité identiques à celles des émissions qui bénéficient des meilleures signatures* »[2493]. Elle se revendique comme « *un émetteur international de tout premier rang* »[2494]. Dans le même sens, elle diffuse un nombre important d'informations à destination des investisseurs, de l'Autorité des marchés financiers (et disponible au public)[2495]. La CADES revendique « *sa crédibilité sur les marchés financiers en démontrant la fiabilité d'exécution de ses emprunts, sa réactivité aux changements de son environnement et sa capacité à innover, notamment par une volonté stratégique d'étendre et de diversifier sa base d'investisseurs* »[2496].

Le succès de l'organisme est tel qu'un certain nombre de « reprises de dette » lui sont imposées. Aujourd'hui, l'établissement n'est donc plus pensé comme étant provisoire et au contraire la CADES a pour mission de gérer la dette sociale d'une manière régulière (bien que certains soulignent que « *si l'on considère la trajectoire de redressement engagée pour les comptes sociaux depuis 2011, l'extinction de la CADES n'apparaît pas hors de portée* »)[2497].

L'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale[2498] a modifié l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et insère un article 4 bis ainsi rédigé : « *sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Pour l'application de l'alinéa précédent, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques*

[2493] *Ibid.*
[2494] *Ibid.*
[2495] http://www.cades.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=124&lang=fr
[2496] Patrice Ract MADOUX et Geneviève GAUTHEY, « Mission et fonctionnement de la CADES », *op. cit.*
[2497] Carole BOUSQUET, « La dette sociale aujourd'hui », *REGARDS*, n° 42, Juillet 2012, pp. 18-27.
[2498] Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, JORF n°179 du 3 août 2005 page 12633.

»[2499]. Depuis la CADES reprend les déficits cumulés de diverses branches de la protection sociale (par exemple les branches Maladie et retraite du régime général en 2009 ou les déficits 2009 et 2010 de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM), de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), de la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) en 2011). Aujourd'hui, la dette sociale est « *principalement portée par la CADES* »[2500]. Il faut toutefois relever que les opérations réalisées connaissent comme limite que cette dette est intégrée et additionnée pour former la dette publique soumise aux critères du Traité de Maastricht[2501].

§ 4 – La gestion financière de la dette publique

Ce qui est nommé « gestion financière de la dette publique » renvoie aux différentes opérations qui permettent à la collectivité publique endettée de faire en sorte de rembourser sa dette et peut-être même d'en minimiser le coût. Parmi ces moyens, la liquidation est une décision administrative en vertu de laquelle une dette prend rang parmi les dépenses publiques (**A**). À côté, les inquiétudes suscitées par *« l'énormité de la dette publique française* »[2502] conduisent à la création d'une gestion dite « active » qui dépasse le seul remboursement traditionnel (**B**).

A. La notion de liquidation de la dette publique

Dans son sens strict, la liquidation est une décision administrative en vertu de laquelle une dette prend rang parmi les dépenses publiques. Cette opération de gestion de la dette publique est encadrée par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Celui-ci envisage un certain nombre d'opérations

---

[2499] https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000813423&categorieLien=id

[2500] Carole BOUSQUET, « La dette sociale aujourd'hui », *op. cit.*

[2501] Jean-François CHADELAT, « La dette sociale : des origines à nos jours », *op. cit.*

[2502] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 562.

de recettes, de dépenses et de trésorerie listées à l'article 147 qui prévoit les titres d'emprunts et les titres d'engagements appuyés de tous documents attestant la validité du droit du créancier ou du bénéficiaire[2503]. Les opérations de dépenses sont successivement l'engagement, la liquidation, le cas échéant l'ordonnancement ainsi que le paiement[2504]. En comptabilité, la liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables[2505], c'est l'étape de vérification de la réalité de la dette et le moment où est arrêté le montant de la dépense[2506]. La liquidation est une décision administrative en vertu de laquelle une dette prend rang parmi les dépenses publiques, c'est seulement par la suite qu'elle peut être ordonnancée puis payée. Le principe selon lequel la liquidation des dettes de l'État appartient à l'autorité administrative est ancien et déjà reconnu comme un « *principe général* » par Louis Marie de La Haye Cormenin. L'auteur élargit même la portée du principe en se fondant sur l'ordonnance du 29 octobre 1839 et en affirmant que « *les tribunaux ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur envers les particuliers* »[2507].

B. Permanence et transformation des moyens classiques de gestion

La gestion financière de la dette publique présente un profil très hétérogène. Elle peut d'abord être centrée sur le capital à rembourser, c'est-à-dire être amorti (**1**) par exemple au moyen d'une Caisse prévue à cet effet (**2**). Elle peut aussi être menée par des politiques de consolidation, c'est-à-dire d'opérations autorisées par les lois des finances ayant pour but de prolonger ou de reporter les échéances des emprunts, mais aussi porter sur les intérêts ou encore être réalisées au moyen de politiques de conversions (**3**), être accompagnées par des privatisations (**4**) ou encore des rachats de créances.

[2503] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique Article 147, JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713.
[2504] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique Article 29, JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713.
[2505] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique Article 24, JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713.
[2506] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique Article 31, JORF n°0262 du 10 novembre 2012 page 17713.
[2507] Louis Marie de La Haye CORMENIN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 3.

1. L'amortissement : la méthode orthodoxe de remboursement de la dette publique

L'amortissement permet d'éteindre graduellement la dette par des paiements à époque fixe ou périodique[2508]. Il s'agit donc du procédé considéré comme « normal » de remboursement de la dette publique par la littérature économique au sens où il est le moyen régulier de réduire les charges de la dette publique[2509]. L'amortissement est considéré comme la méthode orthodoxe de remboursement[2510].

L'amortissement porte sur le capital et se distingue d'autres formes de gestion financière, notamment celles portant sur les intérêts[2511]. L'amortissement est « *une caractéristique fondamentale de l'obligation* »[2512], mais il dépend des modalités du contrat d'émission. Du point de vue technique, il peut prendre des formes très diverses et être pratiqué par « annuité », c'est-à-dire par le remboursement chaque année d'une somme qui comprend les intérêts et une fraction du capital[2513]. Il peut aussi être pratiqué par « tirage au sort », c'est-à-dire un remboursement par désignation d'une ou plusieurs séries de titres. Il peut encore être pratiqué par « rachat en bourse » ou par « échange de titres », c'est-à-dire la situation où l'État cherche à retirer de la circulation des titres. Cette dernière pratique est parfois nommée « adjudications à l'envers ». L'adjudication à l'envers correspond aux opérations de rachats effectuées par l'Agence France Trésor qui permettent de procéder au

---

[2508] Il faut prendre la précaution de comprendre le terme dans son sens budgétaire et non dans son sens comptable. L'amortissement est une « réduction irréversible, répartie sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan. Il existe trois approches de l'amortissement : la dépréciation des immobilisations, le lissage dans le temps du coût des investissements, le renouvellement des immobilisations (…). L'amortissement est une technique comptable qui concourt à la sincérité du bilan et à la détermination du résultat, mais dont les modalités de mise en œuvre diffèrent selon les cas » Sébastien KOTT et Jean-Baptiste VILA, « Amortissement », *in Projet CNoCP - CRDP*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013, p. 143., p. 48.

[2509] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 544.

[2510] Dans son sens comptable, l'amortissement correspond à la constatation de la dépréciation subie par les immobilisations et/ou la prise en charge progressive par le compte de résultats de la valeur d'acquisition d'une immobilisation sur sa durée probable d'utilisation, voir Joseph ANTOINE, *Lexique thématique de la comptabilité*, *op. cit.*, p. 276 et s.

[2511] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 544.

[2512] Bruno COLMANT, Louis ESCH et Vincent DELFOSSE, *Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels*, *op. cit.*, p. 4.

[2513] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*

désendettement de l'État. Elle peut être générée par la volonté de lisser la charge d'émission entre les années en anticipant une hausse des taux à venir[2514].

Les techniques d'amortissement varient, mais dans la littérature il est généralement considéré qu'il n'est possible d'amortir « *réellement que par l'impôt* » et donc par la mise en place de recettes déterminées ayant pour but de rembourser la dette publique[2515]. Afin de témoigner de sa bonne foi quant au remboursement de sa dette, l'État est même souvent invité à créer de nouvelles recettes et parfois à affecter des recettes à des caisses autonomes. Cette affectation peut être seulement de façade ou s'inscrire en droit.

2. Les caisses d'amortissement : une conséquence du manque de confiance dans l'État

Les caisses d'amortissement ont pour origine le manque de confiance des créanciers qui craignent que l'État soit incapable de gérer sa dette. Celle-ci est alors confiée à une institution considérée comme indépendante et à l'abri des débats politiques. La situation « hors budget » est « *la raison d'être* »[2516] des caisses d'amortissement et la condition de leur autonomie aussi bien juridique que politique, comme en témoigne la Caisse de 1926 qui a bénéficié d'une stabilité constitutionnelle. Jean Villaret définit leur rôle comme l'attribution « *à un organisme distinct du Trésor et plus ou moins indépendant, d'une dotation initiale en capital ou en produit de certains impôts. L'amortissement s'effectue par l'emploi de ces ressources en rachat de fonds publics, les titres pouvant être définitivement annulés ou capitalisés par la Caisse qui en perçoit les revenus. Dans ce dernier cas, la cadence du remboursement est accélérée par le jeu des intérêts composés* »[2517].

[2514] Alain COURET, Hervé LE NABASQUE et AL., *Droit financier*, *op. cit.*, p. 484.

[2515] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*

[2516] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 267.

[2517] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*, p. 37.

Ces institutions ont connu des fortunes diverses et la France est considérée par Michel Lutfalla comme « *un cimetière de caisses d'amortissement* »[2518]. Il faut par ailleurs relever que selon certaines interprétations, le problème des caisses d'amortissement est justement qu'elles fonctionnent parfois trop bien. En effet, l'histoire de l'amortissement en France tiendrait même tout entier *« en deux formules qui illustrent ces observations : la foi en une caisse d'amortissement et le détournement toujours possible des fonds affectés à cette caisse »*[2519] .

Depuis leurs origines, la logique est toujours la même : ce qui les caractérise c'est d'abord qu'elles bénéficient de revenus spécialement affectés à l'allègement de la dette qu'elles sont chargées de rembourser. Selon Pellegrino Rossi « *l'amortissement est une invention du pays où sont nées la plupart des découvertes financières. C'est une invention de la Hollande. Vers la moitié du XVII*[e] *siècle, les Hollandais réduisirent sans grands scrupules, de 3% à 4%, je crois, l'intérêt de leur dette qui était alors fort modeste comparativement aux idées que nous nous faisons aujourd'hui des dettes publiques. Par cette opération ils se trouvèrent faire une économie annuelle qu'ils imaginèrent d'appliquer au rachat de la dette; et comme ils annonçaient qu'elle serait rachetée au bout de 21 ans, il est bien évident, quoique cela ne soit pas nettement expliqué, qu'ils entendaient agir par le système des intérêts composés* »[2520].

Le premier grand exemple d'une utilisation d'un tel système est celui de Richard Price (le Système du Dr Price) qui, en 1772, a lancé à Londres un « appel au public sur la dette nationale » dans lequel il propose d'appliquer la théorie des intérêts composés : il s'agit d'extraire 1 % du montant de chaque emprunt contracté puis de consacrer cette somme à l'achat de rentes sur le marché financier en prenant celles dont les cours sont les plus bas et d'employer l'intérêt de ces rentes à en acheter

---

[2518] Michel LUTFALLA, cité par Alain PLESSIS, « Entre les caisses chargées de l'amortissement sous l'Ancien Régime et les deux caisses de 1816 : la Caisse d'amortissement de Napoléon (1799-1815) », *in* Alya AGLAN, Michel MARGAIRAZ et Philippe VERHEYDE (eds.), *1816 ou la genèse de la foi publique: la fondation de la Caisse des dépôts et consignations: [actes de la journée d'études organisée par le Conseil scientifique et historique de la Caisse des dépôts et consignations, le 15 avril 2005]*, Genève, Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », n° 19, 2006, p. 43 et s.

[2519] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 267.

[2520] Pellegrino ROSSI, *Cours d'économie politique. Tome 4*, *op. cit.*, p. 244.

d'autres[2521]. Dans sa logique, ce système devait permettre qu'au bout d'un certain nombre d'années, les rentes s'éteignent « elles-mêmes ». Techniquement, le projet n'est pas révolutionnaire et peut être compris comme une extension de la logique régissant l'amortissement d'un emprunt par des annuités constantes, c'est-à-dire d'appliquer aux rentes les principes de l'amortissement tels qu'ils existent pour les autres emprunts. La différence est que la Caisse en question reçoit une dotation annuelle ayant vocation à acheter en bourse des rentes en dessous du pair (inférieur au taux nominal) et que l'opération ne fonctionne que si les taux d'intérêt et le prix des titres sont contrôlés[2522].

En France, cette théorie a été appliquée par John Law[2523]. Avant la Révolution française, il est encore possible de citer les Caisses de 1722 (la Caisse Parîs-Duverney), 1749 (la Caisse Machaut) 1764 (la Caisse Laverdy) 1776 (la Caisse Turgot-Panchaud-Necker) 1784 (la Caisse Calonne). La pratique ne cesse pas avec la Révolution, bien au contraire et Napoléon crée des caisses d'amortissement pour le Consulat et l'Empire par la loi du 6 frimaire An VIII (27 novembre 1799). Il en existe aussi sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (la loi sur les finances du 28 avril 1816 crée deux Caisses distinctes : une nouvelle Caisse d'amortissement et une Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)), sous le Second Empire (loi du 11 juillet 1866) puis sous les nouvelles Républiques avec la Caisse d'amortissement de 1917 (la Caisse Clemenceau)[2524].

La loi constitutionnelle du 10 août 1926 complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875[2525] crée une « Caisse autonome d'amortissement »[2526]. Elle a pour but de « *s'assurer* »[2527] de la séparation de la Caisse et du Trésor. La Caisse autonome

---

[2521] Jean-Marie VASLIN, « L'échec de la Caisse d'amortissement », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n° 6, 2007, p. Annexe 1 des annexes informatiques.

[2522] *Ibid.*

[2523] Sous la régence de Philippe d'Orléans, de 1716 à 1720, Law proposa du papier-monnaie plutôt que d'espèces métalliques pour liquider la dette laissée par Louis XIV. La spéculation ruina le système. Voir par exemple Alphonse COURTOIS, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions françaises de crédit depuis 1716*, *op. cit.*, p. 2 et suivantes pour l'histoire du système Law.

[2524] Pour une étude complète, voir Rémi PELLET, « Notes de lectures sur l'échec historique des Caisses d'amortissement de la dette publique », *op. cit.*

[2525] Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*

[2526] Voir infra.

[2527] Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 268.

d'amortissement bénéficie d'une « *dotation assez complexe* »[2528] dans laquelle trois groupes de recettes sont distingués : les recettes nettes de la vente des tabacs, affectées au service des anciens bons de la Défense nationale et des titres émis en remplacement par la Caisse ; certains impôts au rendement assurés par une taxe sur la première mutation et droit de succession et les contributions volontaires qui, avec l'excédent laissé par les recettes des tabacs, devaient constituer des ressources générales de la Caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons et titres créés par elle et des recettes diverses, attribuées à la Caisse par le parlement (des excédents budgétaires)[2529].

Cette loi est significative du partage des pouvoirs au sein de l'État et elle engage un processus d'abandon de la gestion de la dette publique par le Parlement toujours en vigueur aujourd'hui. La dimension politique des caisses d'amortissement n'est pas toujours bien comprise par les juristes comme en témoigne la réaction de Léon Duguit en 1926 pour qui « *cette loi est une loi constitutionnelle bien qu'elle ne touche en rien à l'organisation politique de la France* »[2530]. La portée politique de l'œuvre ne peut pourtant pas être ignorée à l'époque, car en conférant une garantie constitutionnelle à la Caisse d'amortissement, il s'agit déjà de « *restreindre les pouvoirs du Parlement* »[2531] dans les affaires qui concernent la dette publique. Dans le même sens, les impôts affectés bénéficient d'une protection qui limite le pouvoir fiscal des parlementaires. Une loi ordinaire peut modifier le taux des recettes prévues et même les supprimer, mais elle doit assurer à la Caisse un rendement annuel total au moins égal à celui obtenu initialement[2532]. La Caisse autonome d'amortissement de 1926 sert en fin de compte de « *paravent* » à l'État afin d'assurer les souscripteurs de la dette publique et de maintenir le crédit[2533]. Elle a comme conséquence que depuis 1926, les politiques d'emprunts et la gestion de la dette publique ne sont plus menées au Parlement.

[2528] *Ibid.*, p. 268.

[2529] Les deux premiers groupes de recettes « bénéficient de la garantie constitutionnelle : une loi ordinaire pouvait modifier le taux des recettes prévues, et même les supprimer, mais elle devait assurer à la Caisse un rendement annuel total au moins égal à celui obtenu. Voir *Ibid*.

[2530] Léon DUGUIT, *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*, *op. cit.*, p. 166.

[2531] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*

[2532] *Ibid*.

[2533] Jean-Yves GRENIER, « Introduction : Dettes d'Etat, Dette Publique », *op. cit.*

Après la Seconde Guerre mondiale, l'inflation et les dévaluations vont effacer la dette publique, la Caisse devint moins utile et elle a été supprimée en 1959.

3. Les conversions : une pratique critiquée

La conversion est une opération relative aux ressources et aux charges de trésorerie[2534]. C'est une pratique ancienne, parfois critiquée, qui a pour but de substituer un titre de dette publique par un autre[2535]. Techniquement, elle est l'opération par laquelle un titre portant un intérêt se voit substituer un titre portant un intérêt moindre. Juridiquement, cette opération est qualifiée de « *novation de dette, et non pas simple réduction des intérêts afférents à une dette existante, de sorte qu'on doit distinguer, bien que conduisant en pratique aux mêmes résultats pour l'État, les réductions d'intérêts proprement dites et les conversions* »[2536]. Le nouveau contrat proposé par l'État a pour objet de substituer au premier contrat une obligation nouvelle qu'il crée. Les créanciers ont la possibilité de refuser et l'État doit alors rembourser la dette qu'il veut convertir aux termes des conditions initialement convenues[2537]. La conversion peut avoir lieu « au pair », c'est-à-dire que la conversion offre au créancier le remboursement de son capital nominal ou un nouveau titre au pair portant un intérêt moindre ; « au-dessous du pair », il s'agit là pour l'État d'obtenir une réduction des charges d'intérêt en consentant en contrepartie à l'accroissement du capital nominal de la dette ou encore « en dessous du pair », c'est-à-dire que le prix d'émission de l'obligation est inférieur à sa valeur nominale. La

---

[2534] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances – Articles 25 et 26.

[2535] « Les conversions multiples décidées par les différents gouvernements, depuis le milieu du siècle, avaient déjà ébranlé la réputation de sécurité absolue des titres d'État. De 1851 à 1883, quatre conversions sont dénombrées: celle du 5 % en 1851 par Bineau ; ; le 4 1/2 % nouveau devient de la rente 3 % en 1862 à la suite de la décision de Fould. En 1875, L. Say convertit l'emprunt Morgan 6% en 5% qui est à son tour ramené à 4 1/2 % par Tirard en 1883 » voir Charles-Albert MICHALET, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, *op. cit.*, p. 168.

[2536] Edgar ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, *op. cit.*, p. 531 et suivantes.

[2537] Pour un exemple historique, « je vais vous rembourser les capitaux que je vous avais empruntés à 5% par exemple ; maintenant, je vous offre, si vous voulez me les laisser, de vous les reprendre à 4%. » Si la conversion réussit, les créanciers de l'Etat accepteront tous ou presque tous cette combinaison, de sorte que les deux opérations que nous n'avions distinguées que pour la clarté de l'analyse, n'en feront qu'une et se réduiront à ceci : l'Etat reprendra à ses créanciers leurs titres 5% et leur donnera à la place des titres 4%. Il n'en reste pas moins que, pour être légitime, la conversion doit toujours débuter par une offre de remboursement sans quoi on est en présence d'une réduction d'intérêts injuste, par voie d'autorité » voir *Ibid.*, p. 531 et suivantes.

difficulté de la gestion par conversion est qu'elle porte essentiellement sur les intérêts et non pas sur le capital. Ainsi, si elle aboutit à réduire la charge des intérêts, elle ne diminue en rien le capital nominal et l'augmente même parfois (hypothèse de la conversation au-dessous du pair).

La conversion est décriée quand son usage représente un manquement à l'engagement exprimé par l'État dans le contrat d'emprunt. Décidée unilatéralement, elle est jugée très sévèrement par la doctrine qui, à l'image d'Edgar Allix, la qualifie de « *mesure injuste et spoliatrice qui viole le contrat intervenu entre l'État et ses créanciers* »[2538]. Toutefois, la conversion est parfois la solution la plus adaptée et bien qu'elle concentre un certain nombre de critiques, elle n'est jamais la seule solution offerte à l'État s'il souhaite tromper la confiance de ses prêteurs qui peut abaisser de fait le taux des intérêts sur ses emprunts en dépréciant sa monnaie ou mettant en place de nouveaux impôts sur les valeurs mobilières.

Avant le passage à la monnaie unique, la dette de l'État était libellée en franc. En 1998, la France indique que le stock de sa dette est converti en euro à compter du mois de janvier 1999 et qu'à cette date toute nouvelle émission de dette nouvelle sera libellée en euro. Dans un arrêté fixant le programme indicatif de financement de l'État pour 1997, Jean Arthuis, alors ministre de l'Économie et des Finances, rappela l'objectif « *de créer dès le début de l'Union économique et monétaire un marché des valeurs du Trésor en euro, liquide et transparent, qui soit le marché de référence des titres d'État en Europe. Les travaux sur les modalités de conversion du stock de dettes sont en cours de finalisation dans le cadre de groupes de place. En liaison avec l'association des spécialistes en valeurs du Trésor, l'État organisera dans le courant de l'année 1997 une conférence, à l'intention de l'ensemble des intermédiaires et investisseurs résidents et non résidents, destinés à analyser l'impact de l'Union économique et monétaire sur la politique d'émission et préciser les modalités de conversion de la dette* »[2539]. Les modalités de conversion de la dette négociable de l'État en euro à compter du 4 janvier 1999 furent les suivantes : « *1. les avoirs de titres en francs seront, après application du taux de conversion à l'euro, arrondi à*

[2538] *Ibid.*, p. 531 et suivantes « c'est le retranchement de quartier de l'ancien régime. L'Etat a promis 5% d'intérêts à ses prêteurs ; à un moment donné, il décide de sa propre autorité qu'il leur donnera 4% seulement : c'est là une véritable répudiation d'engagements ».

[2539] Communiqué du 07/01/1997 : Programme indicatif de financement de l'État pour 1997. Disponible en ligne.

l'euro inférieur. Pour compenser l'arrondi, les porteurs recevront une soulte en espèces, valorisées au prix du marché, et dont la valeur ne dépassera donc pas un euro par ligne détenue par chaque porteur. 2. Cette conversion sera appliquée automatiquement à l'ensemble du stock de dette négociable de l'État au cours du week-end du 1er janvier 1999. À partir du 4 janvier au matin, la dette existante anciennement libellée en franc ou en écu sera fongible avec la dette nouvellement émise en euro et elles seront négociées de la même manière sur les marchés de taux d'intérêt. 3. Les détails de mise en œuvre de la conversion sont en cours de finalisation en coopération avec les acteurs concernés de la place de Paris, afin d'y préparer au plus tôt les systèmes informatiques et comptables. 4. Le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a par ailleurs confirmé que la première adjudication de bons du Trésor en euro aura lieu dès le 4 janvier 1999, et annoncé la tenue à Paris, les 3 et 4 décembre prochain d'une conférence internationale sur « les Valeurs du Trésor et l'euro » destiné à informer la communauté des investisseurs de la politique d'émission que suivra la République française après le passage en monnaie unique. Cette manifestation sera organisée conjointement par la direction du Trésor et l'association des Spécialistes en Valeurs du Trésor »[2540].

Par la suite, Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, annonça le lancement de « *l'offre d'échange la plus importante jamais réalisée sur le marché de l'écu* »[2541]. L'offre débuta le mardi 31 mars et s'acheva le jeudi 9 avril pour les investisseurs institutionnels (le samedi 15 avril pour les particuliers). Selon le communiqué du ministre des Finances, « *en réalisant cette opération, la France confirme, dès à présent, son positionnement comme référence des émetteurs souverains sur la courbe des taux en euro, gage d'un financement de l'État au moindre coût et d'une gestion rigoureuse des finances publiques. L'État émetteur renforce ainsi l'une des caractéristiques principales de la politique d'émission de la dette française depuis plus de 10 ans : la très grande liquidité offerte aux investisseurs. La liquidité des obligations d'État françaises est, avant même d'intégrer les résultats de cette opération d'échange, la plus forte d'Europe* » [2542].

[2540] Communiqué du 17/07/1997 : Conversion de la dette de l'État en euro. Disponible en ligne.

[2541] Communiqué du 30/03/1998 : Les Valeurs du Trésor prêtes pour l'euro : lancement d'une opération de restructuration de la dette. Disponible en ligne.

[2542] Communiqué du 30/03/1998 : Les Valeurs du Trésor prêtes pour l'euro : lancement d'une opération de restructuration de la dette. Disponible en ligne.

4. Les privatisations au service du remboursement de la dette publique

Les privatisations sont des « *ventes d'actifs publics à des mains privées* »[2543]. Elles constituent historiquement une recette importante pour amortir les dettes publiques, non seulement en France, mais aussi plus largement dans le monde. C'est une pratique ancienne comme en témoigne l'affirmation de Louis-Marie de Lahaye de Cormenin pour qui « *l'aliénation des biens nationaux est le meilleur moyen d'éteindre une grande partie de la dette publique* »[2544]. La pratique des privatisations semble même un « *moyen prisé* »[2545] au XIX^{e} siècle, qu'il s'agisse des offices, des biens du clergé évidemment ou de ceux des émigrés lors de la période révolutionnaire. Cette méthode n'a jamais été abandonnée. Elle a été utilisée du Front populaire à Jacques Chiarc ou Lionel Jospin. Aujourd'hui encore, Thierry Breton, ministre de l'Économie, signale que « *les recettes de privatisations sont affectées en totalité au désendettement de l'État* »[2546]. Plus récemment la « *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gestion et la transparence de la dette publique* » regrette que les Gouvernements successifs aient procédé à d'importantes cessions d'actifs pour permettre « *de réduire temporairement le montant de la dette, tout en appauvrissant le patrimoine de l'État* » [2547]. Selon le même rapport, les actifs financiers de l'État « *ont ainsi diminué en moyenne entre 2000 et 2016, même si, au niveau global de l'ensemble des administrations publiques, leur valeur a augmenté. Fin 2015, l'État possède ainsi 324,8 milliards d'euros d'actifs financiers et a perçu 4,1 milliards d'euros de dividendes. En 2012, il en percevait 4,6 milliards d'euros. La loi de finances pour 2015 prévoyait que l'Agence des participations de l'État (APE) devait réaliser 5 milliards d'euros de cessions, pour en affecter 4 milliards au désendettement de l'État. Une mission que l'APE a remplie pour 1,5 milliard en 2014, pour la première fois depuis 2007. Toutefois, il convient de prendre garde à ce que la vente des participations de l'État amène à une réduction des recettes de l'État (dividendes*

[2543] Michel LUTFALLA, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIXe siècle français », *op. cit.*

[2544] Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, *op. cit.*, p. 81.

[2545] Michel LUTFALLA, « Généralités sur la dette publique », *op. cit.*

[2546] Voir par exemple M. Thierry BRETON, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a arrêté le programme indicatif de financement de l'Etat pour l'année 2007 - Programme de financement de l'Etat pour 2007. Disponible en ligne.

[2547] Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 41 et s.

versés et plus-values) que ne compense pas la réduction des intérêts payés sur la dette, puisque les taux d'intérêt d'emprunt de l'État sont très faibles. Le même raisonnement peut s'appliquer aux contributions au désendettement dans le cadre des comptes d'affectations spéciaux (CAS), qui n'ont jamais rempli leur objectif »[2548].

Ce phénomène n'est pas propre à la France et en réaction à la crise de la zone euro, les États membres de l'Union européenne ont d'ailleurs imposé à la Grèce une série de « Plans de rigueur » dont le premier prévoyait une réduction de 10% des frais de fonctionnement de l'État et un vaste programme de privatisation. Ces privatisations imposées ont été critiquées pour être un cas d'immixtion des créanciers dans les finances publiques d'un État souverain.

Section 2 – Les litiges liés à la dette publique : un contentieux à la recherche de sens

L'analyse du contentieux et les interprétations des juges semblent être un passage obligé d'une étude en droit. Elles permettraient d'offrir à un travail théorique (péjorativement considéré comme « hors sol ») une portée pratique (considérée comme « utile »). Ce trait des études juridiques est sans doute l'une des raisons qui expliquent pourquoi la dette publique est largement ignorée par les juristes car en la matière le contentieux réglé par les tribunaux est rare et quand il existe il est précis, technique et ne semble rien dire de fondamental sur le sujet. À cela, il faut ajouter que la présence des normes économiques et politiques dans le système complique l'analyse de celui qui ne se reposerait que sur le seul juge pour comprendre les enjeux posés par la dette publique (**§ 1**). L'exemple des dettes locales permet de souligner l'originalité de ce contentieux triplement administratif, judiciaire et financier et qui a comme caractéristique de faire se rencontrer des situations inhabituelles, notamment celle voyant l'État s'opposer à ses différentes entités infraétatiques, c'est-à-dire s'opposer à lui-même dans un modèle d'État unitaire (**§ 2**).

[2548] *Ibid.*, p. 41 et s.

§ 1 – Les caractéristiques du contentieux de la dette publique

Le contentieux de la dette publique se caractérise par sa complexité et sa diversité, il invite à considérer simultanément les conflits entre États, entre les États et leurs créanciers privés ou encore celui des différentes collectivités infraétatiques qui composent le territoire national. L'ensemble paraît même ne pas avoir de lien tant les enjeux paraissent différents (**A**). À cela, il faut en plus ajouter que le contentieux est un exemple de situation de prédominance de la normativité politique (**B**).

A. Les significations du contentieux des dettes publiques

L'étude du contentieux de la dette publique regroupe un ensemble de situations complexes dont la description est particulièrement difficile tant elle semble répondre à des logiques différentes (**1**). Elle est aussi un exemple de ce que peut signifier la dimension organique de la dette publique (**2**).

1. Un contentieux complexe et disparate

Les situations impliquant l'État, une grande collectivité ou une petite commune n'offrent que peu d'éléments de comparaison tant les volumes, les circonstances et les solutions diffèrent. Leur point de convergence est qu'il s'agit généralement de problèmes liés à l'exécution d'un contrat, qu'il s'agisse d'un emprunt bancaire ou d'une obligation souscrite sur les marchés financiers, car en l'état du droit et des conceptions, la dette publique dite « non financière » ne peut pas faire l'objet des mêmes différends.

Entendue dans un sens précis, l'utilisation du mot « contentieux » peut d'ailleurs ne pas exactement correspondre au sujet de la dette publique. En effet, l'étude des affaires litigieuses sur le sujet ne doit pas faire oublier les nombreux mécanismes conventionnels tels que les négociations, les restructurations ou autres compromis que les débiteurs et les créanciers s'efforcent généralement de trouver avant de saisir un juge. C'est donc dans son sens le plus large que le terme doit être compris et utilisé. D'ailleurs le prisme des seuls cas impliquant un juge, une Cour ou

un procès déformerait la réalité des pratiques, car les hypothèses faisant intervenir un juge sont plutôt rares et sont concurrencées par le recours à l'arbitrage, la recherche d'une entente, ou encore la médiation c'est-à-dire tous les systèmes d'entremises visant à arriver à un accord entre les deux parties.

Ce point permet souligner que la jurisprudence n'est qu'une manifestation parmi d'autres de la normativité juridique et que « *le droit en tant que normativité vit et se développe à travers des interprétations beaucoup plus nombreuses et diversifiées que la seule interprétation juridictionnelle* »[2549]. À cela, il faut ajouter que le contentieux de la dette publique doit en plus être compris dans le cadre d'une concurrence entre normativités qui conduit à une rupture avec l'analyse classique du travail du juge et de l'interprétation dite « authentique » qui « *concentre le regard sur certaines interprétations juridiques plutôt que d'autres (et qui « témoigne du fait qu'une certaine conception de l'interprétation et du droit est à l'œuvre »)* »[2550].

Dans le système de la dette publique, observer que les différents acteurs, à commencer par les États, sont traités différemment les uns des autres ne signifie rien d'autre que le contentieux est dans de nombreuses hypothèses guidé par des normes économiques ou politiques. Les conséquences d'une emprise de la normativité économique ou politique sont importantes car, ainsi que le souligne Marie-Anne Frison-Roche, « *en économie, il a été montré que le système de marché est antinomique de considération hiérarchique. Or, c'est très souvent par un rappel à l'ordre hiérarchique que le Conseil d'État exerce son contrôle sur des situations ou des règles de marché* »[2551]. L'intervention de l'État dans la vie économique et sociale et les bouleversements qui en résultent sur le plan de la vie administrative placent la

---

[2549] François BRUNET, *La normativité en droit*, *op. cit.*, p. 315.

[2550] *Ibid.*, p. 303.

[2551] « Ainsi, l'arrêt qui a imposé une traduction intégrale – et non seulement par extraits – des documents boursiers rédigés en anglais a surpris, en ce qu'il a fait prévaloir une conception très rigoriste de la portée de la loi Toubon sur une pratique du marché financier qui a adopté l'anglais comme Espéranto. (…) C'est ici qu'interfère la différence de nature entre le juge administratif et le juge judiciaire. Si l'on en revient à l'élémentaire, et même s'il est vrai que chacun a un peu de l'office de l'autre, le juge judiciaire a pour objet le litige concret qu'il s'agit de trancher et la situation particulière pour laquelle il faut trouver une solution adéquate, tandis que le juge administratif est davantage institué comme gardien de la légalité. C'est pourquoi le juge administratif ne peut effacer la considération de la hiérarchie des normes parce qu'il a été fondé à en être le garant, principalement à travers le recours pour excès de pouvoir dont la technique enchâsse son office », voir Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Brèves observations comparatives sur la considération des situations économiques dans la jurisprudence administrative, mise en regard de la jurisprudence judicaire », *in Le droit au défi de l'économie*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Collection Droit économique », 2002, p., p. 57.

jurisprudence et la doctrine devant des problèmes nouveaux que les théories classiques ne permettent plus de résoudre. Cette incapacité du droit à suivre la raison économique conduit à ce que dans le schéma de la régulation les collectivités publiques utilisent « *des procédés inattendus pour réaliser leurs interventions* »[2552], allant même jusqu'à confier la gestion des situations difficiles à des organismes privés chargés de réguler le marché et donc en creux de sauvegarder l'intérêt général.

Le juriste n'est pas à l'aise avec la question de la « globalisation » et/ou de la « mondialisation » car la normativité juridique est spécifique et liée à un système de pensée. Elle répond à une logique propre et les discussions théoriques entre les différentes formes de systèmes juridiques ne permettent pas de proposer un modèle de système juridique global. La « globalisation » ou la « mondialisation »[2553] apparaissent comme des « *mouvements* »[2554], c'est-à-dire des ordres dynamiques et non statiques qui conviennent mal aux approches juridiques classiques des problèmes. Le contentieux semble s'inscrire dans une situation « *sans précédent* »[2555]. Pour Horatia Muir Watt, il « *migre du rapport contractuel entre le débiteur et ses cocontractants, pour se muer en conflit entre divers groupes d'investisseurs, banques ou institutions financières* »[2556]. Le contentieux de la dette publique fait aussi s'affronter des logiques et des systèmes juridiques différents dans une perspective mondiale. Le besoin semble aujourd'hui la recherche d'un droit détaché de ses racines nationales, culturelles et intégré dans un modèle global permettant aux organisations supranationales et à certains États de déterminer et organiser le système du crédit public mondial autour de grands principes de gestion. La difficulté est alors, ainsi que le relève Olivier Jouanjan, que si « *les techniques et les sciences sont de plus en plus universelles* » ce n'est pas le cas des « *valeurs* ». Et en effet, si « *les techniques et les sciences sont essentiellement concurrentielles, pas les valeurs* »[2557].

[2552] André DEMICHEL et Pierre LALUMIÈRE, *Le droit public*, *op. cit.*, p. 25.

[2553] « Mondialisation » et « globalisation » peuvent être utilisés comme synonyme s'il est considéré que la distinction provient de la traduction du mot de l'anglais en français. À l'inverse, des auteurs comme Alain SUPIOT voient des différences entre les termes.

[2554] Olivier JOUANJAN, « Droit public et mondialisation », *op. cit.*

[2555] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2556] *Ibid.*

[2557] Olivier JOUANJAN, « Droit public et mondialisation », *op. cit.*

2. La dimension organique de la dette publique, principale justification à l'absence de contentieux

En 1789, les révolutionnaires soutiennent que la dette publique est un lien qui doit unir la société. Pour ce faire, ils créent un débiteur, la Nation, censée participer à la création d'un système d'obligations réciproques qui constituent le substrat du lien social[2558]. La nation-débitrice est alors à la fois une « *totalité abstraite* », mais aussi un « *personnage collectif bien vivant* »[2559]. Elle est doublement une débitrice au-dessus du droit des hommes, mais en même temps le « *sujet de la souveraineté* »[2560]. Dans le même sens, les décideurs affirment que tous les habitants sont les créanciers de l'État et de la période révolutionnaire à la Restauration, cette affirmation est défendue par le pouvoir politique. Si l'idée est parfois critiquée pour ne signifier rien de plus qu'une préoccupation de la classe dirigeante, dans un sens plus large elle se retrouve dans la nouvelle forme que prend la dette publique au moment de la Révolution avec la reconnaissance de certains droits politiques inclus dans la dette publique comme le droit à l'éducation, la lutte contre la pauvreté ou le paiement de pensions. Dans cette perspective, la dette publique est plus qu'une dette financière ou un chapitre des budgets consacrés aux rentes, c'est l'engagement de l'État envers tous. Dans cet esprit, l'idée doit alors être admise même par ceux qui n'ont pas de créances financières, car eux aussi ont un intérêt à défendre le régime et l'État s'ils veulent défendre leurs créances politiques (les droits-créances). La dette publique est plus qu'un problème financier, c'est aussi un sujet politique qui concerne tous les citoyens. Cet argument, très défendu par la bourgeoisie au XIX^e^ siècle, c'est celui de la défense de l'État et de l'ordre[2561]. Ces deux vues ne sont d'ailleurs pas contradictoires et il est même possible de considérer qu'elles se complètent.

L'ambition de faire de la dette publique un symbole de bonne gestion des affaires publiques se retrouve derrière le Grand-Livre de 1793. De nouveaux principes juridiques matérialisent le changement de nature que connaît la dette publique et Joseph Cambon affirme d'ailleurs sa volonté de « *républicaniser la dette publique* »

[2558] Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, *op. cit.*, Conclusion.
[2559] Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, *op. cit.* p. 85.
[2560] *Ibid.* p. 100.
[2561] Par exemple les travaux de Pellegrino ROSSI.

tout comme il souhaite *« acquitter la dette contractée par le despotisme »*[2562] . Il joue un rôle essentiel durant cette période et prend part aux travaux sur les dettes de l'Ancien Régime. Selon lui, si la nouvelle République ruine « *tous ceux qui, ayant cru à la République, ont obéi aux prétendues lois* »[2563] les capitalistes qui ont défié le Roi mettront en danger la nouvelle République : « *vous verrez le capitaliste qui désire un roi parce qu'il a un roi pour débiteur et qu'il craint de perdre sa créance si son débiteur n'est pas rétabli désirer la République, qui sera devenue sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant* »[2564]. Le projet d'un Grand-Livre représente « *le tombeau des anciens contrats et le titre unique et fondamental de tous les créanciers* »[2565] tout comme il crée un principe d'anonymat des créanciers. Celui-ci a pour ambition d'en finir avec les répudiations arbitraires ciblées contre certaines classes sociales ou certaines catégories d'emprunteurs. Le principe permet aux porteurs de titres de la dette publique de ne plus être à la merci de l'État et pose la règle juridique d'un paiement sans participation directe des parties. Politiquement, il a pour conséquence de faire s'effacer le créancier du paysage politique.

En France, il ne semble exister qu'une exception dans l'histoire postrévolutionnaire contre cette approche d'union de tous autour de la dette publique, c'est la Banqueroute des deux tiers votée par la loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797)[2566]. À ce moment apparaît très clairement au niveau de l'État une volonté de dissocier les débiteurs et les créanciers et de les confronter. Plus encore, un regard moral est porté sur chacune des parties comme en témoignent les propos du ministre Ramel-Nogaret qui justifie son action par la nécessité de lutter contre les « *vampires qui dévorent la fortune publique* »[2567]. Les écrits du ministre font d'ailleurs apparaître les justifications d'une telle mesure. La principale est la tension qui existe entre les créanciers et la Nation. Pour lui, il s'agit alors d'agir en équité :

[2562] Joseph CAMBON, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente...*, *op. cit.*, p. 2.
[2563] *Ibid.*, p. 19.
[2564] *Ibid.* ; François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 108.
[2565] Joseph CAMBON, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente...*, *op. cit.*, p. 18.
[2566] Il s'agit d'un événement très commenté, voir A. VÜHRER, *Histoire de la dette publique en France*, *op. cit.*; Léon SAY, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, *op. cit.*
[2567] Dominique-Vincent RAMEL DE NOGARET, *Discours prononcé par manière de motion d'ordre, par D. V. Ramel, député du département de l'Aude, sur les finances, le crédit des assignats, la nécessité des contributions & les avantages des contributions indirectes*, *op. cit.*, p. 2.

« *ne recevoir les affignats qu'avec perte, n'est-ce pas reprendre ce qui étoit légitimement dû aux créanciers auxquels on les a donnés au pair ?* »[2568]. Mais, passé cette période, ce discours est abandonné et il faut souligner que la crise des emprunts russes de 1917 en est même le parfait contre-exemple car cette fois l'État intervient pour sauver les épargnants français en prenant à sa charge les paiements.

Dans son sens global, il n'existe donc pas de contentieux national de la dette publique. Les seules affaires qui semblent correspondent à une telle qualification ne portent que sur des questions techniques très précises. Il faut en plus ajouter à cela que pour des raisons d'opportunités politiques, la jurisprudence française, dès le XIX^{e} siècle, voit l'ordre administratif se déclarer incompétent dans de nombreuses hypothèses. Le principe de séparation des pouvoirs conduit en plus à déclarer incompétents les tribunaux judiciaires. Le Conseil d'État se reconnaît incompétent pour trancher des litiges relatifs aux arrérages de rentes ou aux contestations nées d'une conversion bien qu'il considère par contre que la question de savoir si certaines catégories de titres tombent ou non sous l'application d'une loi de conversion relève exclusivement de l'autorité administrative. Il en est de même pour les difficultés relatives à la délivrance des nouveaux titres, au paiement ou à la déclaration de déchéance. La jurisprudence du XIX^{e} siècle est constante, seule l'autorité en charge de l'ordonnancement est compétente pour déclarer la déchéance, le refus, l'ajournement ou l'ordonnancement.

B. Contentieux de la dette publique et prédominance de la normativité politique

En matière de dette publique, les relations internationales sont régies par le principe du « réalisme » et celui des rapports de force, c'est-à-dire guidées par des normes politiques et économiques. Le sujet est dominé par différentes dynamiques et tensions dont les conséquences sont allées jusqu'à l'invasion militaire ou la soumission politique des États débiteurs les plus fragiles (**1**). Les bouleversements économiques et sociaux de la seconde moitié du XX^{e} siècle ont toutefois conduit à une évolution des rapports entre débiteurs et créanciers, voire même d'une contre-

[2568] *Ibid.*, p. 8.

attaque des créanciers qui depuis les années 1970 cherchent à faire valoir leurs droits et parfois à imposer leurs intérêts face à celui des Nations. Aujourd'hui, il s'agit d'un véritable défi pour les États qui sont mis face à un principe nouveau, celui de l'égalité face à leurs créanciers (**2**).

1. La clé de compréhension du système : les rapports de force économiques et politiques entre États

Le système de la dette publique témoigne, parmi d'autres, que les États ne sont ni dans un rapport d'égalité avec leurs créanciers privés ni entre eux. Au contraire, ils sont chacun dans une position qui leur permet (ou non) d'imposer leurs politiques et leurs perceptions des concepts de souveraineté, de démocratie (pour le cas des États-Unis par exemple) ou encore de contrat. Pour autant, l'emprise de ces normes politiques face aux normes juridiques ou économiques est souvent ignorée. Elles sont d'ailleurs difficilement saisissables pour le juriste qui ne voit là que des questions devant être soigneusement écartées sous peine de voir leur discours critiqué et représenter un « *syncrétisme de méthodes* »[2569]. Pourtant, l'exemple du traitement politique de la Grèce par ses voisins européens ou celui plus ancien de la France qui, suite à l'annonce du Gouvernement russe que toutes les dettes souscrites sous le régime tsariste étaient considérées comme nulles et effacées par un décret du 28 janvier 1918, a dû abandonner ses créances sont deux exemples frappants de situations dans lesquelles la logique juridique s'efface au profit d'une normativité plus puissante qu'elle.

Les effets de domination incarnés par les dettes publiques sont importants. Elles sont des moyens de pression, voire des armes vectrices de colonisation ou encore d'invasion militaire. Il faut même ajouter à cela que l'intervention des États dans les finances publiques des États emprunteurs peut en plus elle-même se réaliser de diverses manières selon les situations, comme en témoignent les exemples de la dette publique marocaine ou de la dette publique égyptienne[2570]. À côté, certains

---

[2569] Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 2.

[2570] Voir infra. Dans le premier exemple, et au moyen d'instruments purement financiers, le Maroc s'est trouvé placé sous une tutelle qui l'a conduit par la suite au protectorat français. Pour le second,

États « puissants » résistent et font usage de toutes les techniques possibles pour se dégager des situations les plus inconfortables. Les pratiques de l'Allemagne au XX^{e} siècle sont à ce titre, le grand exemple récent d'un État profitant d'ingénieuses négociations pour éteindre ses dettes sans les payer. Mais là aussi il est permis de penser que ce qu'a réalisé l'Allemagne, un autre État n'aurait peut-être pas pu le faire. En fin de compte, tout semble dépendre de la capacité de l'État à politiquement résister à ses créanciers et ses partenaires. L'autre exemple de riposte face à ses créanciers, celui de l'Argentine, ne connaît pas la même issue. Il est par ailleurs intéressant de relever que la contre-attaque argentine est largement conceptuelle et que les grandes techniques internationales sont toutes repensées à l'occasion des débats qui l'opposent à ses créanciers[2571]. Ces discussions font même écrire à certains observateurs que l'affaire *NML v. Argentine (LNM)* est le « *procès du siècle* »[2572].

Certains juristes essayent malgré tout de systématiser ces rapports comme Katharina Pistor qui tente de mettre en avant un « *un réseau de liens d'équité qui s'étend sur le globe* »[2573]. Pour le cas des créances financières, c'est aussi l'un des sens de « la pyramide des liquidités d'Exter » (*Exter's Golden Pyramid* ou *Exter's Inverted Pyramid*) de l'économiste américain John Exter (1910 - 2006) qui propose un ordonnancement des catégories de biens selon une échelle de risque et de valeur financière (et qui concerne donc directement la dette publique).

---

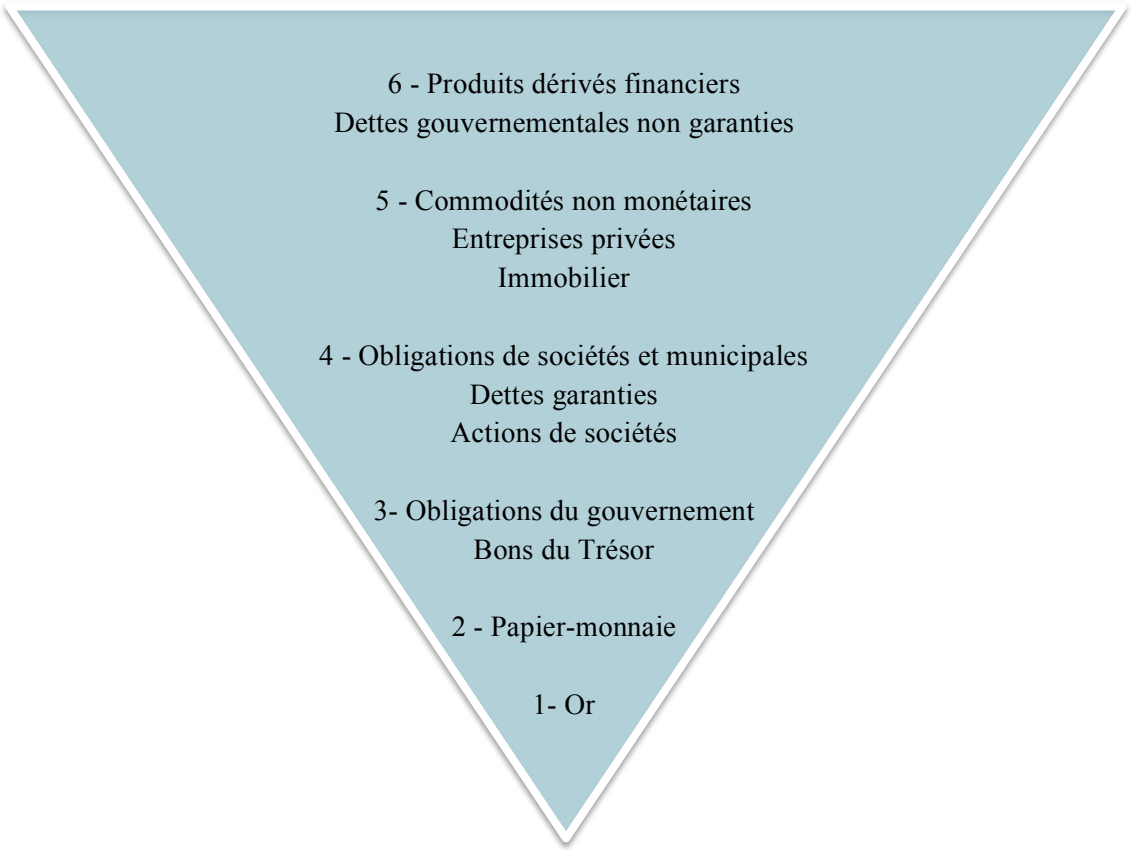
l'Égypte a octroyé des garanties de paiement pour couvrir des emprunts et a autorisé la création d'une institution « La Caisse de la Dette Publique d'Égypte » qui est la première caisse internationale de la dette publique ».

[2571] Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements, 8 février 2013, Ambientot Ufficio contre République d'Argentine, sentence numéro ARB/08/9 ; Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements, 4 août 2011, Abaclat contre République d'Argentine, sentence numéro ARB/07/5 ; Cour de cassation de Belgique, première Chambre, arrête numéro C.11.0688.F, 22 novembre 2012, Argentine c/ NML Capital Ltd ; Cour de cassation, première Chambre civile, 28 septembre 2011, pourvoi numéro 09-72.057 ; The Supreme Court of United Kingdom, NML Capital Ltd. c/ Republic of Argentina, 6 juillet 2011.

[2572] TIM R SAMPLES, « Rogue Trends in Sovereign Debt », *op. cit.*

[2573] Katharina PISTOR, *Global Network Finance*, *op. cit.*

Une adaptation contemporaine de la pyramide d'Exter



Dans sa Pyramide (ou pyramide inversée) John Exter organise différentes classes d'actifs en termes de risque et de taille. La plus grande taille des catégories d'actifs à des niveaux plus élevés est représentative de la plus grande valeur notionnelle mondiale de ces actifs. En catégorie 1, l'or constitue l'actif le plus fiable. Il est suivi en catégorie 2 du papier monnaie. Les dettes publiques apparaissaient dans des niveaux plus élevés, les catégories 3, 4 et 6, ce qui signifie qu'elles sont présentées comme plus risquées. La pyramide originale d'Exter plaçait la dette des États dans des situations financières difficiles (le Tier-Monde à son époque) au sommet. Ces dettes sont aujourd'hui accompagnées par les produits dérivés.

À deux égards, le continent américain est le principal lieu de réflexion autour des conflits des dettes publiques. La raison est d'abord historique, car au XX^{e} siècle les États les plus fragiles financièrement sont en Amérique du Sud. À cette époque, l'Afrique est colonisée, la Russie s'effondre et l'Asie est ignorée. Ces États s'organisent alors contre les États européens et cherchent à faire valoir leurs positions.

Pour cela, ils développent notamment la « doctrine de Drago », qui a pour origine la position défendue par l'Argentine face aux problèmes rencontrés par le Vénézuéla qui se trouve dans l'incapacité de verser les intérêts et de rembourser le principal de plusieurs emprunts émis en Angleterre, en Allemagne et en Italie. Ces emprunts ne sont pas des emprunts d'État à État, mais ils sont souscrits par des sujets nationaux. Les négociations entre les prêteurs et l'État emprunteur n'aboutissent pas et ces derniers cherchent alors à faire jouer la protection diplomatique. À ce moment, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie décident d'envoyer des navires militaires pour bombarder un port vénézuélien[2574]. Luis Maria Drago, ministre des Affaires étrangères de la République argentine, envoie à son représentant aux États-Unis une note le 29 décembre 1902 dans laquelle se trouve développée une argumentation concernant la nature des dettes souveraines et la légitimité du non-paiement de la dette. Pour Drago une dette souscrite auprès de capitalistes étrangers ne doit pas être traitée comme un contrat de droit privé parce que le fait même de contracter est un acte de souveraineté. Cette doctrine est par la suite reprise[2575] dans la Pan-American Conférence de Rio de Janeiro en 1906 et dans la Convention de La Haye de 1907 sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement des dettes publiques. Il s'agit de défendre la position selon laquelle aucune procédure exécutoire ne peut n'être ni initiée ni accomplie contre un État. Selon les mots de Luis Maria Drago : « *le recouvrement des prêts par des moyens militaires implique une occupation territoriale (...) et cette occupation signifie la suppression ou la subordination du pays où elle est imposée* »[2576]. Certains auteurs attribuent à Luis Maria Drago, et sa célèbre note de 1902, la distinction selon que la revendication soit ou non fondée sur la nature du contrat[2577]. Le ministre s'appuie ici sur une idée déjà défendue en 1823 par James Monroe bâtie autour du XI[e] amendement de la Constitution des États-Unis[2578] qui prévoit que « *les tribunaux fédéraux ne peuvent juger des poursuites à l'encontre d'un des États à l'initiative du citoyen d'un autre État ou d'un ressortissant*

[2574] Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, *op. cit.*, p. 297 et s.

[2575] Cette idée, généralement admise, peut être nuancée, voir Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*

[2576] « The collection of loans by military means implies territorial occupation (…) and such occupation signifies the suppression or subordination of the countries on which it is imposed. » (traduction libre) voir *Ibid.*

[2577] Par exemple, *Ibid.*

[2578] Sur la doctrine Monroe, voir Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, *op. cit.*, p. 299 et s.

étranger »[2579]. Elle est reprise sous le nom de « doctrine de Monroe »[2580]. Drago semble d'ailleurs croire qu'Elihu Root ou Théodore Roosevelt soutiendraient sa position[2581]. Ces débats s'inscrivent dans un climat particulier et un nombre considérable d'interventions étrangères d'État souhaitant préserver leurs intérêts[2582]. Le cas des États-Unis est d'ailleurs particulièrement intéressant car il témoigne d'un autre mouvement permettant de relever que le continent américain est le principal lieu de réflexion autour des conflits des dettes publiques. Pendant plus d'un siècle et demi, les juridictions des États-Unis refusent de trancher les litiges opposant les États débiteurs à leurs créanciers privés[2583]. Mais, un revirement jurisprudentiel est opéré au milieu des années 1980 sous l'impulsion conjointe de l'Administration américaine et des milieux financiers. Depuis cette époque les États débiteurs contractants peuvent être condamnés devant les fors états-uniens[2584]. Cela signifie que contre sa tradition judiciaire à voir dans le contentieux des dettes publiques une affaire politique dont les tribunaux ne peuvent connaître, les États-Unis décident non seulement que les dettes publiques ne doivent pas connaître de traitement différent, mais par ce fait ils s'engagent dans un mouvement de juridiciarisation du contentieux. Jusqu'à la fin des années 1970, la majorité des États européens réfutent la compétence des juridictions nationales en matière de dette d'État[2585]. Passé cette période, une catégorie d'emprunts d'État, ceux considérés comme relevant de l'activité commerciale de l'État, ne bénéficie plus des immunités souveraines.

Aujourd'hui, les effets de domination ne sont pas tous portés par des rapports de force politiques, ils sont parfois juridiques comme en témoigne l'emprise des conceptions anglo-saxonnes sur le contentieux et leur conception du principe

---

[2579] « The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State ».

[2580] Sur le sujet, Williams J. FISCHER, « Le droit international et les obligations financières international qui naissent d'un contrat », *op. cit.*

[2581] On peut se reporter au « Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine » de 1904 prévoyant que les Etats-Unis interviendraient en dernier recours pour s'assurer que les nations de l'hémisphère occidental ne violent pas les droits des pays de l'Amérique.

[2582] Luis M. DRAGO et H. Edward NETTLES, « Doctrine in International Law and Politics », *op. cit.*

[2583] La décision fondatrice est *The Exchange v. McFaddon* de 1812. Les réticences persistent au lendemain de l'adoption du Foreign Sovereign Immunities Act de 1976 à défaut de disposition expresse quant à la nature des activités d'emprunt des États. Voir Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 326 et 327.

[2584] *Ibid.*, p. 326 et 327.

[2585] *Ibid.*, p. 326 et 327.

d'insaisissabilité des biens publics (qui signifie que les créanciers ne peuvent pas faire saisir les biens d'un État pour se payer en cas de non-remboursement par celui-ci). Ce principe est aujourd'hui doublement contesté, à la fois par le droit international, mais aussi par le droit communautaire. En l'espèce, le contenu des normes juridiques et des valeurs politiques se trouve aligné autour des clauses de renonciation conventionnelle aux immunités juridictionnelles ou d'exécution[2586].

Il est en fin de compte bien difficile de comprendre les rapports de force et aucun des modèles existants ne convient parfaitement. Le tableau ci-dessous présente un certain nombre des critères classiquement avancés pour présenter les rapports de force comme la population, le poids des dépenses militaires, le pouvoir d'achat, les places financières[2587] ou la dette publique (ratio dette / PIB), mais si ces données renseignent utilement pour l'analyse, elles ont comme limite de ne pas permettre la création d'un modèle des relations internationales en matière de dette publique.

[2586] Voir infra.

[2587] Certains pays comme la Suisse (7 et 8), le Luxembourg (19), Singapour (4) ou Jersey (18) sont dans les principales places financières mais hors classement ici car peu peuplés.

	Pays ou territoire	Population en millions (2016) (statistiques nationales)	Dépenses militaires en milliards de dollars 2015 (source FMI)	Richesse selon le PIB à parité de pouvoir d'achat (PPA) en milliards de dollars 2013 (source FMI)	Classement des principales places financières (source Global Financial Centres Index)	Pays par dette publique (ratio dette / PIB) données FMI en 2012
1	Afrique du Sud	55	3,1	662		42
2	Algérie	41	6	357		10
3	Allemagne	83	41,1	3512	13 - Francfort	82
4	Arabie saoudite	30	64	1553		3,5
5	Argentine	44	3,1	927		45
6	Brésil	207	23,7	3012		68
7	Canada	36	22	1518	12 - Toronto	85
8	Chine	1 381	215	16149	3 - Hong Kong ; 9 Shenzhen ; 11 Shanghai ; 15 Pékin	23
9	Colombie	48	9,1	602		33
10	Corée du Sud	51	36,8	1697		33
11	Égypte	90	7,1	909		80
12	Espagne	46	25,5	1488		84
13	États-Unis	325	611	16768	2 - New York ; 6 Chicago ; 14 Boston ; 16 San Fransisco ; 17	106
14	Éthiopie	102	0,4	126		21
15	France	67	55,7	2534	20 - Paris	90
16	Inde	1331	55,9	6776		67
17	Indonésie	262	4,7	2389		24
18	Iran	83	9,1	1244		11
19	Italie	61	27,9	2170		126
20	Japon	127	46,1	4667	5 - Tokyo	237
21	Kenya	47	0,6	125		48
22	Malaisie	30	3,5	693		55
23	Maroc	33	3,2	241		60
24	Mexique	122	6,3	2058		43
25	Mozambique	27	0,09	0,09		47
26	Népal	28	0,06	0,06		33
27	Nigeria	187	1,7	972		18
28	Ouganda	37	0,3	62		34
29	Ouzbékistan	30	0,05	156		8
30	Pakistan	194	6,4	835		62
31	Pérou	32	2	522		20
32	Philippines	103	2,4	643		42
33	Pologne	38	11	896		55
34	épublique démocratique du Congo	85	0,1	50		36
35	Royaume-Uni	65	48,3	2320	1 - Londres	90
36	Russie	146	69,2	3491		11
37	Soudan	39	2	152		97
38	Tanzanie	55	0,2	85		41
39	Thaïlande	65	5,2	964		44
40	Turquie	80	15,6	1443		36
41	Ukraine	43	1,2	392		37
42	Venezuela	30	4	553		57
43	Viêt Nam	91	2,4	241		52

Ces données ne permettent pas de comprendre pourquoi certains États réussissent à imposer leur volonté. Le classement par population semble donner une tendance, mais cette dernière connaît comme limite importante d'exclure les États européens.

	Pays ou territoire	Population en millions (2016) (statistiques nationales)
1	Chine	1 381
2	Inde	1331
3	États-Unis	325
4	Indonésie	262
5	Brésil	207
6	Pakistan	194
7	Nigeria	187
8	Russie	146
9	Japon	127
10	Mexique	122

Le classement des dix premiers pays par dépenses militaires semble un peu plus renseigner sur les rapports de forces.

	Pays ou territoire	Dépenses militaires en milliards de dollars 2015 (source FMI)
1	États-Unis	611
2	Chine	215
3	Russie	69,2
4	Arabie saoudite	64
5	Inde	55,9
6	France	55,7
7	Royaume-Uni	48,3
8	Japon	46,1
9	Allemagne	41,1
10	Corée du Sud	36,8

Le classement « Richesse selon le PIB à parité de pouvoir d'achat » semble lui plus représentatif et il rejoint d'ailleurs celui du poids des principales places financières du monde.

	Pays ou territoire	Richesse selon le PIB à parité de pouvoir d'achat (PPA) en milliards de dollars 2013 (source FMI)	Classement des principales places financières (source Global Financial Centres Index)
1	États-Unis	16768	2 - New York ; 6 Chicago ; 14 Boston ; 16 San Francisco ; 17 Washington
2	Chine	16149	3 - Hong Kong ; 9 Shenzhen ; 11 Shanghai ; 15 Pékin
3	Inde	6776	
4	Japon	4667	5 - Tokyo
5	Allemagne	3512	13 - Francfort
6	Russie	3491	
7	Brésil	3012	
8	France	2534	20 - Paris
9	Indonésie	2389	
10	Royaume-Uni	2320	1 - Londres

À côté, l'observation du contentieux invite à souligner que le droit applicable semble être un facteur important, mais il est difficile à mesurer. Dans son principe, le droit applicable est celui de l'emprunteur, mais l'emprise de l'État emprunteur sur son système juridique expose les créanciers à toute forme de modification à sa défaveur. Pour faire face à ce risque, les créanciers insèrent d'autres clauses comme celles portant sur le règlement et la gestion des conflits. Certaines clauses peuvent même désigner un droit étranger (celui de l'État du créancier, du lieu de transaction, de la monnaie utilisée, etc.). Le choix d'appliquer le droit de l'État du créancier représente un risque si important pour l'État débiteur que Caroline Lequesne-Roth souligne n'en avoir trouvé aucun exemple[2588]. Il s'agit donc d'une clause largement théorique. Par

[2588] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 61.

contre l'auteur observe à l'inverse que le choix d'un « droit tiers » est lui souvent usité. Cette démarche correspond à l'ambition d'échapper à l'emprise de la législation du débiteur souverain et notamment des mesures prises pour la protection de sa propre économie ou plus généralement pour éloigner le risque de défaut[2589]. Le droit anglais et celui de l'État de New York sont très souvent choisis et représentent « *le droit applicable standard à l'échelon global* »[2590]. L'étude de Michael Bradley et Mitu Gulati rapporte même une emprise saisissante du droit anglais et de New York[2591]. Aujourd'hui, le droit anglais constitue « *le standard* »[2592] au niveau européen[2593]. Cette analyse permet de faire mieux comprendre la position du Royaume-Uni qui, hormis pour le rang de place financière et donc de son droit, ne se distingue pas des autres États. Il faut aussi souligner que l'importance de la place financière de Londres a un sens historique et s'inscrit comme l'écho d'une époque où la livre sterling et le taux d'intérêt londonien servaient de taux de référence mondial et de « *monnaie internationale* »[2594]. L'influence du dollar et des places financières des États-Unis (New York, Chicago, Boston, San Francisco ou Washington) est alors l'héritière d'une pratique ancienne voyant une correspondance entre les taux d'intérêt dans le monde et ceux des places financières majeures[2595].

Le biais de ces classements est qu'ils tendent à écarter les entreprises privées qui sont aujourd'hui des entreprises internationales transfrontalières. Les références aux « places financières de Londres » ou « places financières de New York » sont rarement des références aux espaces physiques et pas toujours au droit lui-même, mais bien aux valeurs qu'elles défendent[2596]. La puissance de certains États et le poids de leur gouvernement dans l'économie mondiale semblent au fond être plus un écho aux poids de leurs places financières qu'autre chose (et donc pas totalement lié à leur volonté, si ce n'est que ces gouvernements peuvent défendre des politiques à la faveur

---

[2589] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2590] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 61.

[2591] Michael BRADLEY et Mitu GULATI, « Collective Action Clauses for the Eurozone », *op. cit.*

[2592] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 69.

[2593] Voir infra.

[2594] Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.*, p. 308.

[2595] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 6.

[2596] Voir infra.

du développement des places financières). D'ailleurs, dans le sens de l'idée que les gouvernements ne sont puissants qu'en apparence et pour aucune autre raison que d'accueillir sur le sol d'importantes opérations financières, que le classement des 30 États du monde les plus endettés ne renseigne pas sur les rapports de force, au contraire (à l'inverse de ce qui pourrait être instinctivement pensé).

	Pays ou territoire	Pays par dette publique (ratio dette / PIB) données FMI en 2012
1	Japon	237
2	Italie	126
3	États-Unis	106
4	Soudan	97
5	France	90
6	Royaume-Uni	90
7	Canada	85
8	Espagne	84
9	Allemagne	82
10	Égypte	80
11	Brésil	68
12	Inde	67
13	Pakistan	62
14	Maroc	60
15	Venezuela	57
16	Pologne	55
17	Malaisie	55
18	Viêt Nam	52
19	Kenya	48
20	Mozambique	47
21	Argentine	45
22	Thaïlande	44
23	Mexique	43
24	Afrique du Sud	42
25	Philippines	42
26	Tanzanie	41
27	Ukraine	37
28	Turquie	36
29	République démocratique du Congo	36
30	Ouganda	34

2. Les transformations des rapports de force politiques et idéologiques depuis les années 1970 : la contre-attaque des créanciers

Les transformations de la seconde moitié du XX^e^ siècle peuvent être interprétées comme la conséquence sur le long terme des limites d'une période durant laquelle les institutions de crédit ont favorisé le débiteur - l'État - au détriment des créanciers. Depuis le XIX^e^ siècle, il est considéré que ces avantages affectent le bon déroulement de l'économie car ils portent atteinte au droit de propriété des prêteurs [2597] . Le non-respect des droits des créanciers emporterait en plus d'importantes conséquences sur le taux d'épargne et créerait une réticence à prêter[2598]. Le développement des marchés du crédit passerait donc nécessairement par le changement de ces pratiques. Comme souligné, cette idée est déjà ancienne et il est possible d'en trouver la trace au XIX^e^ lors du développement de l'industrialisation. À cette époque, les capitalistes estiment que le vœu de croissance du Marché impose une plus grande propension à prêter et, pour ce faire, à abandonner les prescriptions morales qui entourent l'emprunt (il faut d'ailleurs souligner que les transformations des rapports entre l'État et ses créanciers suivent celui des rapports entre particuliers (notamment la fin de la pénalisation des prêteurs qui jusque là *« joue un rôle social, économique et politique majeur en Europe* »[2599]). Le développement du crédit doit donc être appréhendé globalement, par une double normalisation des rapports entre l'État et ses prêteurs ainsi qu'entre les prêteurs privés eux-mêmes. Politiquement la question est moins celle du défaut que celle de ne pas revenir sur le droit de propriété ou autre acquis.

Toutefois, il reste longtemps considéré que les emprunts publics ont une nature différente des emprunts privés et qu'ils doivent bénéficier d'un régime spécial.

[2597] Philip T HOFFMAN, Gilles POSTEL-VINAY et Jean-Laurent ROSENTHAL, *Des marchés sans prix*, *op. cit.*, p. 42.
[2598] *Ibid.*, p. 42.
[2599] « Il conduit à des milliers d'emprisonnements, parfois à vie et participent du contrôle social comme de la régulation commerciale. En France, la contrainte par corps est abolie en matière civile en 1793 et rétablie en 1797 ; de nouveau abolie et rétablie en 1848, elle fait l'objet de débats récurrents tant en matière civile que commerciale jusqu'à son abolition finale (d'ailleurs incomplète) en 1867, qui prend place au sein d'un mouvement général en Europe », voir Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « La statistique et la lutte contre la contrainte par corps », *op. cit.*

Cette approche correspond surtout à une vue juridique de la question et au fond cette affirmation est contestable. Toujours est-il que l'alignement des régimes entre les emprunts privés et publics est pensé comme une nécessité par les pouvoirs publics. Celui-ci est réalisé dans les années 1970, une période durant laquelle la légitimité de l'intervention de l'État dans la société est fortement remise en cause car il ne semble plus capable de trouver de solution aux crises[2600]. L'alignement des titres privés et publics (aussi bien du point de vue des contraintes que des privilèges) est une conséquence de la crise économique de 1973. À ce moment, les émissions sur le marché obligataire l'emportent face aux autres formes d'émissions [2601] et l'endettement devient un mode de financement banalisé. Les obligations prennent définitivement le relais sur les autres formes d'emprunts et l'alignement du régime des titres de l'État sur le régime général des valeurs mobilières est acté[2602]. « *L'étape décisive* » [2603] est réalisée avec l'émission de l'emprunt 7 % de 1973 qui aligne le régime juridique des emprunts publics et privés et introduit une novation en qualifiant les titres soumis à ce régime d'obligations. Dans ce sillage émerge et se développe un « *contentieux moderne des dettes d'État* »[2604] opposant les États défaillants à leurs créanciers privés. Celui-ci est interprété par Caroline Lequesne-Roth comme « *le produit conjugué d'une volonté politique libérale et de la transformation des modes de financement de l'État* »[2605].

À compter des années 1980, l'État se finance sur les marchés financiers et cette mutation est à l'origine de la création d'un authentique Marché secondaire des dettes d'État. Ce dernier génère « *des opportunités contentieuses inédites* » [2606] et les « fonds vautours » se développent à cette occasion. Ces « requérants professionnels » se distinguent des autres créanciers par leur modèle économique, celui-ci ne repose pas seulement sur l'acquisition de titres de dette publique à bon prix, mais par leur refus des plans de restructuration et leur volonté d'engager des recours judiciaires. Si

---

[2600] Jean-Christophe VIDELIN, « Le droit public économique et les crises économies : approche historique », *op. cit.*

[2601] Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *op. cit.*

[2602] François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *op. cit.*

[2603] François COLLY, « Les emprunts publics de l'Etat », *op. cit.*, p. 161.

[2604] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 316.

[2605] *Ibid.*, p. 303.

[2606] *Ibid.*, p. 316.

les actions contentieuses conduites à l'encontre des débiteurs sont un succès, le rachat de créances à bas coût leur permet de réaliser d'importants bénéfices[2607]. Ces actions sont aujourd'hui le sujet d'une dispute entre places financières. La France les rejette (voir notamment l'article 60 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique), mais d'autres comme celles de Londres et New York les acceptent. À ce moment, « *le droit constitue un critère déterminant d'attractivité* »[2608]. Aux États-Unis, les juges de ces places financières neutralisèrent la *champerty defence* (ou la pratique de champerty) [2609] sans tenir compte de la pérennisation de l'industrie contentieuse qu'elle permet [2610]. Le seul problème posé est celui de l'attractivité et ici Londres et New York cherchent à être considérées comme attrayantes pour les investisseurs. Cette donnée motive les juridictions : « *qu'assimiler la pratique du fonds Elliott à celle de champerty porterait atteinte à l'attractivité de la place financière new-yorkaise* »[2611]. La conséquence en matière de contentieux des dettes publiques est l'augmentation du nombre d'acheteurs de titres souverains sur le marché secondaire et le climat dans lequel les débiteurs souverains ne peuvent plus compter sur leurs créanciers pour négocier la restructuration de la dette[2612]. L'intégration par la jurisprudence des données du marché est un enjeu au cœur des transformations des systèmes juridiques[2613]. À la suite du Brexit, le gouvernement a affiché sa volonté de

---

[2607] Sur le « fonds vautours », voir infra.

[2608] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 358.

[2609] Pratique selon laquelle nul ne peut acquérir des créances en vue d'introduire une action judiciaire.

[2610] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 358.

[2611] US Court of Appeals, Second Circuit, Elliott Associates, L.P. V. Banco De La Nación, 194 F.3d 363, October 20, 1999 : « Such increased risks could be expected to increase the costs of trading in high-risk debt under New York law and thereby encourage potential parties to such transactions to conduct their business elsewhere ». Disponible en ligne.

[2612] « The dramatic increase in the number of secondary market purchasers of sovereign debt since Allied was decided has created a climate in which sovereign debtors can no longer count on their creditors being like-minded, similarly situated financial institutions susceptible to peer pressure to negotiate debt restructuring.» Traduction libre, « Statement of Interest of the United States of America in Opposition to the First Amended Complaint », U.S. District Court for the Southern District of New York, CIBS Bank and Trust Co (Cayman) Ltd. v. Banco Central do Brazil, 886 F. Supp. 1105, May 9, 1995, cité in U.S. District Court for the Southern District of New York, Pravin Banker Assoc. Ltd. V. Banco Popular, 895 F. Supp. 660, August 24, 1995, p. 666.

[2613] « le juge administratif est passé de ce que Christine Bréchon-Moulènes désigne comme un « travail discret d'annexion des activités économiques » à une entrée en force dans le domaine. On retiendra par provision la définition d'une régulation juridique d'un marché lorsqu'il s'agit de maintenir ou de construire un équilibre préservant la concurrence sur une situation qui ne l'établit pas spontanément, qu'il s'agisse d'un marché pur et simple ou d'un secteur dont la construction se partage

faire de Paris l'une des principales places financières du monde. Pour cela, des mesures incitatives sont à l'étude. Certaines sont « sociales », et visent la qualité de l'accueil des exilés du Brexit[2614], et d'autres sont fiscales, comme l'abrogation de l'extension de la taxe sur les transactions financières (TTF), de la tranche supérieure de la « taxe sur les salaires » (afin de favoriser les gros salaires du secteur financier, les « bonus » et les indemnités de licenciement des employés « preneurs de risques » (traders))[2615]. Il faudra voir si la France va encore plus loin et se met au service des financiers afin de rendre sa place la plus attractive possible.

Il faut aussi relever que le concept très critiqué de « dette souveraine » rencontre le succès durant cette période et dans ce contexte. C'est un concept flou au service des créanciers qui nie les différentes structures juridiques qui composent la dette publique. Plus encore, ce concept pose comme principe que l'État soit responsable de l'ensemble des dettes émanant de son territoire en ignorant que celui-ci peut être centralisé, décentralisé ou régionalisé ou en ignorant encore la taille ou le poids des établissements publics. La raison politique et économique de ce concept pose alors des problèmes juridiques importants.

Dans le même sens, à cette époque les agences de notation deviennent des acteurs de premier plan. Certains auteurs soulignent même qu'elles disposent de fait d'une « *quasi-délégation de pouvoir réglementaire* »[2616].

À cela, il faut ajouter la nouvelle dynamique d'action de l'État « la régulation » qui se caractérise par la création d'institutions de régulations chargées

---

entre de la concurrence et d'autre chose que de la concurrence. (…). Dans les faits l'évolution la plus nette est celle du droit de la concurrence et l'étude en est d'autant plus cruciale que juge judiciaire et juge administratif jouent dans la même cour. On dépasse alors l'hypothèse du droit comparé pour aller vers la situation d'un droit fait à plusieurs mains. Pour s'en tenir à la considération directe des situations économiques soumises à l'un et à l'autre type de juge, il est pertinent de comparer le contrôle que le juge judiciaire et le juge administratif opèrent sur la détermination par les autorités compétentes du marché pertinent, qu'il s'agisse de sanctionner un comportement anticoncurrentiel, comme dans l'affaire France Loisir (Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 10 mars 1992, 90-16.298, Publié au bulletin) ou d'opérer un contrôle des concentrations comme dans l'affaire The Coca-Cola Company (Conseil d'Etat, Section, du 9 avril 1999, 201853, publié au recueil Lebon) », voir Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Brèves observations comparatives sur la considération des situations économiques dans la jurisprudence administrative, mise en regard de la jurisprudence judicaire », *op. cit.* p. 56.

[2614] La région Ile-de-France a par exemple annoncé vouloir ouvrir trois nouveaux lycées internationaux d'ici 2022.

[2615] http://www.20minutes.fr/economie/2101051-20170707-brexit-france-annonce-mesures-renforcer-attractivite-place-paris Constulté le 26 juillet 2017.

[2616] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 321.

d'organiser le système de la dette publique[2617]. Dans ce dispositif, l'État devient seulement le régulateur dans le système ou ouvre *« le processus normatif à l'intervention formalisée des opérateurs et la société civile »*[2618]. La régulation ne concerne d'ailleurs pas que les places financières, mais aussi le système de la zone euro, cela d'autant plus que les dispositions des Traités n'ont pas permis de faire face à la crise financière de 2008.

Enfin, la crise des dettes publiques de 2008 a conduit l'État à repenser ses interventions et à vouloir limiter sa responsabilité. Les dernières dispositions législatives portent justement sur une mise en garde pour les créanciers, celle que l'État n'est pas nécessairement le dernier garant des collectivités qui le composent. Comme souligné, la question de savoir si l'État est le garant de la dette publique est difficile, car deux perspectives s'opposent. La première est la perspective juridique qui conduirait à répondre par la négative, mais la perspective politique inviterait quant à elle à observer qu'il est clair pour les acteurs du marché et les institutions du système financier que l'État joue ce rôle dans la pratique[2619].

§ 2 – L'exemple du contentieux des dettes locales : des affaires triplement administratives, judiciaires et financières

Dans sa logique, la liberté d'emprunter implique que les parties soient tenues par un contrat qui les unit et les place sur un pied d'égalité. La liberté contractuelle est d'ailleurs si poussée que certaines collectivités optent pour des produits financiers complexes, comme en témoigne l'exemple des emprunts dits « toxiques »[2620]. Le

---

[2617] La régulation serait « la forme moderne de l'intervention publique dans une économique de marché » assurant « une proximité plus grande par rapport à la vie économique, par l'appel à des procédures de type contractuel et juridictionnel et par une logique interactive, juridique, mais de manière souple, évolutive, pluraliste et professionnelle » Laurent COHEN-TANUGI, « La régulation, monisme ou pluralisme ? », *op. cit.*

[2618] *Ibid.*

[2619] Il faut relever que les action de l'État face aux crises dépendent de ce que celui-ci représente à la fois historiquement, mais aussi culturellement. Selon la conception de l'État qui existe au sein d'une société donnée, il est (ou non) admis par la société qu'il intervienne pour résoudre les crises financières. En France, il est par exemple attendu que l'État intervient pour faire face à ce type de difficultés. Voir infra. Notamment la naissance des agences de notation.

[2620] Ces emprunts toxiques sont des emprunts structurés définis comme « des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation…) ou sont calculés selon des

développement de ces contrats de droit privé emporte non seulement des conséquences en termes de compétence du juge, mais il conduit surtout à l'application du droit bancaire commun. L'emprunt local a en plus de particulier qu'il peut voir se conjuguer la compétence des ordres administratif, judiciaire et financier. Les textes qui organisent le contrôle de la procédure budgétaire prévoient deux hypothèses qui sont l'adoption dite « interne » (réalisée par l'assemblée délibérante elle-même ou le comptable public) (**A**) et celle dite « externe » qui correspond aux situations où le préfet intervient[2621] (**B**). En la matière, il faut aussi relever le rôle des comptables publics (**C**) et souligner la difficulté posée par les situations dans lesquelles l'État se retrouve face à une collectivité, et donc dans un État unitaire, face à lui-même (**D**).

A. L'éclatement du contentieux entre les ordres administratif, judiciaire et financier

En matière de contentieux, le domaine d'intervention du juge administratif est aujourd'hui « *assez réduit* »[2622]. Dans le plus grand nombre d'hypothèses, c'est le juge judiciaire qui est compétent pour juger le contentieux qui oppose une collectivité publique et ses créanciers et c'est l'égalité entre les parties qui règne. Dans cette logique, les objectifs des décisions judiciaires ne sont donc pas par principe à la faveur des personnes publiques. Plus encore, il est au contraire nécessaire que la justice affiche son indépendance à l'égard du pouvoir politique et rassure les acteurs du Marché. Cela conduit à considérer, comme le faisait déjà Ronald Dworkin, que « *les critères économiques* » sont alors une *« partie du droit existant* », car les décisions ont « *un impact économique* » et « *plus ou moins de poids moral* »[2623]. Cette approche renforce donc l'idée que les anciens motifs selon lesquels la bonne exécution des différents services publics primait sont abandonnés[2624]. Ici, non

---

formules complexes pouvant être non linéaires de sorte que l'évolution des taux supportés peut être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même (c'est notamment le cas des produits affectés de coefficients multiplicateurs) », voir L'emprunt structuré et la charte Gissler : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lemprunt-structure-et-charte-gissler. Voir aussi : La charte Gissler en ligne.

[2621] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 202.

[2622] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 309.

[2623] Ronald Myles DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, p. 58.

[2624] À l'époque Maurice HAURIOU soulève que « la raison de ce privilège est que la destinée des administrations publiques ne doit pas être à la merci de leurs créanciers ; même quand elles sont au-

seulement le juge compétent est le juge judiciaire, mais en plus il rend sa décision sans considérer la place particulière des collectivités publiques engagées dans le contentieux. Pour un exemple, il suffit d'observer le rejet des prescriptions contre l'usure qui dans le cas des produits « toxiques » pourrait relever en droit de l'obligation de mise en garde[2625].

À côté, le contrôle exercé par les juridictions financières se distingue car il peut à lui seul être politique et juridictionnel.

Il peut être qualifié de politique quand il est porté par la publication et la diffusion de rapports sur l'état des finances d'une collectivité ou d'un ensemble de collectivités, voire d'un service mis en place par l'une d'entre elles (par exemple sur la fiabilité des comptes locaux[2626]). Les juridictions financières jouent ici un rôle de « lanceur d'alerte ». À ce titre, la Cour des comptes souligne dans son rapport réalisé à la suite de la crise des emprunts toxiques que « *le premier rapport public particulier de la Cour des comptes avait attiré l'attention dès 1991 sur les évolutions que l'on pouvait constater dans le recours à l'emprunt des collectivités, et la diversification des produits, au sein desquels apparaissaient les emprunts en devises* »[2627]. Plus précisément, la Cour relève à cette époque que pour ces emprunts « *les défaillances techniques s'ajoutent aux déconvenues liées au risque de change. Les difficultés de comptabilisation des emprunts en devises ne semblent toujours pas résolues. Les règles formulées par l'instruction n° 85-12 MO du 8 février 1985 avaient précisé les règles à suivre afin, notamment, de réviser périodiquement le montant du capital restant à rembourser en fonction de l'évolution du cours de la devise, mais la Cour constatait que ces règles ne paraissent pas encore bien appliquées* »[2628]. Dans le même sens, Marc Larue, Président de section à la Chambre régionale des comptes de

---

dessous de leurs affaires, ceux-ci ne doivent pas pouvoir les faire mettre en liquidation, ce qui serait interrompre l'exécution des services publics dont elles ont la charge et dont l'exécution régulière est une nécessité publique. La nécessité d'assurer le service l'emporte sur les considérations tirées du crédit public » . Pour le doyen de Toulouse, « cette impossibilité est absolue (…). Les créanciers, même munis de titres exécutoires ou de jugements de condamnations, ne peuvent ni faire saisir le mobilier administratif, ni frapper de saisie-arrêt les créances et les revenus, ni faire saisir les immeubles, ni même faire inscrire sur les immeubles l'hypothèque judiciaire » Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, *op. cit.*, p. 775.

2625 Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 402.

2626 http://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiabilite-des-comptes-locaux

2627 Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 84.

2628 *Ibid.*, p. 84.

la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a rappelé à la commission d'enquête que la chambre « *avait mis en garde les gestionnaires contre la complexité et les risques induits par les produits structurés au cours de ses contrôles ; et ce, dès l'année 2005* ».

Le contrôle de la Cour des comptes ou des Chambres régionales des comptes est aussi judiciaire. Pour les collectivités territoriales, le contrôle de la légalité budgétaire est réalisé par les chambres régionales des comptes (CRC). Il porte sur le délai de vote, l'équilibre réel, le déficit ou encore les dépenses obligatoires. Ces questions concernent toutes celles de la dette publique[2629]. Cette organisation d'un ordre financier adapté au contrôle des collectivités infraétatiques n'est d'ailleurs pas propre à la France. Au Portugal, un contrôle externe du Tribunal des comptes est réalisé en vertu des articles 5 et 44 à 54 de la loi n° 98 du 26 août 1997. Ce contrôle préalable a pour objet d'assurer que les actes et contrats qui entraînent une dépense ou une charge directe ou indirecte sont conformes à la législation portugaise en vigueur. Il permet de vérifier que ces documents respectent les limites posées en matière d'endettement et se traduit par l'apposition d'un visa du tribunal qui permet l'application de l'acte[2630].

[2629] Art. L. 1612-9 A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article L. 1612-5, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article L. 1612-5 et pour l'application de l'article L. 1612-12.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif prévu à l'article L. 1612-12 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État dans le département.

S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au premier alinéa de l'article L. 1612-2 pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1er juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article L. 1612-12 est ramené au 1er mai. — [L. no 96-142 du 21 févr. 1996, art. 4-I; CJF, art. L. 232-8, L. 232-20 et L. 232-26.]

Art. L. 1612-10 La transmission du budget de la collectivité territoriale à la chambre régionale des comptes au titre des articles L. 1612-5 et L. 1612-14 a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure. Toutefois, sont applicables à compter de cette transmission les dispositions de l'article L. 1612-1. En outre, les dépenses de la section d'investissement de ce budget peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre. — [L. no 96-142 du 21 févr. 1996, art. 4-I; CJF, art. L. 232-9, L. 232-20 et L. 232-26.]

[2630] Jacques MEZARD, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 149.

Enfin, il faut souligner que le contentieux n'est pas non plus la seule méthode pour régler les conflits. En France, la médiation tend à devenir une voie « *privilégiée* »[2631] par l'État qui souhaite « *éviter que les collectivités territoriales et les établissements bancaires ne se rejettent la responsabilité, et prennent conscience qu'il est dans l'intérêt de chacun de trouver un accord* »[2632]. Selon Éric Gissler « *la médiation a permis de donner aux exécutifs locaux, dont bon nombre se sont vu confier la gestion d'une situation qui leur préexistait ou dont ils ignoraient l'existence, une meilleure information quant à l'endettement de leur collectivité. Les élus qui entrent en médiation ne sont généralement pas ceux qui ont signé le contrat. Les accords ont été conclus sans témoin et la médiation permet de reconstituer pièces en main l'historique des dossiers. La médiation apaise le débat* »[2633].

B. Le contrôle externe : le rôle majeur du préfet

Le préfet (préfet de département, sous-préfet ou préfet de région) joue un rôle central. En tant que représentant de l'État sur le territoire, il est chargé de contrôler certains des actes des collectivités locales[2634]. Il peut s'agir aussi bien d'actes émanant de l'organe délibérant - conseil municipal, général ou régional, assemblée ou conseil des établissements publics locaux – que ceux de l'organe exécutif - maire ou président[2635]. Les actes concernés sont énumérés par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour la commune, le département et la région. À ce titre, l'article L. 2131-2 du CGCT prévoit que sont transmises au préfet, outre les délibérations du conseil municipal et les décisions prises par délégation de celui-ci, « *4° Les conventions relatives [...] aux emprunts* ». L'article L. 2131-6 donne lui mission au représentant de l'État de déférer ces mêmes actes au tribunal administratif (des

---

[2631] Pierrick SALEN, *L'emprunt des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 400.

[2632] Claude BARTOLONE et Jean-Pierre GORGES, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, *op. cit.*, p. 79.

[2633] Audition de M. Éric GISSLER le 9 novembre 2011, cité par *Ibid.*, p. 79.

[2634] Pour les communes voir l'article 2 de la loi 82-213 du 2 mars 1982, l'article 1er de la loi 82-623 du 22 juillet 1982 (complétée par les lois 83-8 du 7 janvier 1983, art. 65, 84-53 du 26 janvier 1984, art. 113-1, et 93-122 du 29 janvier 1993, art. 82, I). Ces dispositions sont reprises pour les départements (article 45 de cette même loi) et les régions (article 7 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972, articles 5 et 7 de la loi du 22 juillet 1983).

[2635] Francis-Paul BENOIT et Laetitia JANICOT, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *in Encyclopédie des collectivités locales*, 2010, p. folio n°4522.

dispositions analogues du CGCT s'appliquent aux départements (articles L. 3131-2 et L. 3132-1), aux régions (articles L. 4141-2 et L. 4142-1) et aux établissements publics de coopération intercommunale par le renvoi que l'article L. 5211-3 du CGCT fait aux dispositions relatives aux communes)[2636]. Parmi elles, il faut relever que les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat doivent être transmis au préfet[2637]. Les seules exceptions sont les conventions relatives à des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret.

Les articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-14 et L. 1612-15 du CGCT déterminent les quatre hypothèses et fixent les conditions du contrôle budgétaire assuré conjointement par le représentant de l'État et la Chambre régionale des comptes. Ils témoignent à la fois de la rigueur du suivi et de l'encadrement des documents budgétaires des collectivités territoriales, mais également des limites soulignées par la Cour des comptes[2638]. L'article L. 1612-2 fixe la procédure dans l'hypothèse où le budget d'une collectivité n'a pas été adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique. Dans ce cas, le représentant de l'État saisit « *sans délai* » la chambre régionale des comptes qui « *dans le mois* » formule des propositions pour le règlement du budget[2639]. Le préfet règle définitivement le budget et peut s'écarter de

---

[2636] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 36.

[2637] Ces dispositions concernent toutes les collectivités locales : commune (loi 82-213 du 2 mars 1982, art. 2, II, al. 5, repris à l'art. L. 2131-2, 4o, du CGCT) ; département (loi 82-213 du 2 mars 1982, art. 45, Il, al. 5, repris à l'art. L. 3131-2, 4o, du CGCT) ; région (loi 72-619 du 5 juillet 1972, art. 7, II, al. 4, repris à l'art. L. 4141-2, 3o, du CGCT), voir aussi Francis-Paul BENOIT et Laetitia JANICOT, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *op. cit.*

[2638] COUR DES COMPTES, *Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales: le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)*, Rapp. public annuel 2009; *Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire: une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État,* Rapp. public annuel 2016.

[2639] Art. L. 1612-13 « Le compte administratif est transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles L. 1612-9 et L. 1612-12 ».
Si le compte administratif n'est pas transmis au préfet au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption, celui-ci saisit la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité: il s'agira le plus souvent du budget supplémentaire de l'exercice n+1 ou de l'ensemble des décisions budgétaires de l'exercice n+1, mais en tout état de cause il ne pourra s'agir du plus proche budget voté antérieurement (CRC Nord-Pas-de-Calais, 23 oct. 1992: Cne de Boulogne-sur-Mer), (CRC Antilles-Guyane, 9 nov. 1993: Cne de Montsinéry), (CRC Picardie, 10 janv. 1994: Cne de Domptin). Le préfet saisit la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité, alors même que la chambre régionale des comptes s'est déjà prononcée sur la conformité du projet de compte

l'avis de la chambre par décision motivée (ce qui lui confère un pouvoir d'appréciation). Pour Francis-Paul Benoit et Laetitia Janicot, « *cette compétence très large du préfet se justifie du fait de l'importance du budget primitif pour le fonctionnement de la collectivité territoriale. S'agissant des délais, l'urgence à adopter un budget est caractérisée par la rapidité d'intervention exigée de la chambre régionale des comptes. En revanche et assez paradoxalement, l'absence de délai contraint fixé au préfet lui laisse une latitude assez grande pour saisir la chambre* »[2640]. S'agissant du pouvoir de règlement du budget au fond, la procédure de l'article L. 1612-2 rappelle la persistance d'une tutelle budgétaire de l'État sur les collectivités territoriales en cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires par ces dernières « *contrairement à l'idée très répandue qui évoque la disparition de la tutelle depuis les lois de 1982* »[2641].

Le préfet contrôle aussi le respect de la règle d'or d'une manière étendue, car celui-ci peut se situer en amont, au moyen d'actions d'alertes, d'informations et de conseils que les services préfectoraux mènent auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux[2642]. Les articles L. 1612-14[2643] et L. 1612-5[2644] du

---

administratif avec le compte de gestion. (CRC Poitou-Charentes, 22 janv. 2001, Avis de contrôle budgétaire: Rec. C. comptes 155). Le non-respect du délai de vote du compte administratif et de transmission autorise le préfet à saisir la chambre régionale des comptes même si le préfet ne peut compléter sa saisine du plus proche budget voté, le maire ne réunissant plus le conseil municipal (CRC Nord-Pas-de-Calais, 9 août 2013: Cne de Noyales).

[2640] Francis-Paul BENOIT et Laetitia JANICOT, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *op. cit.*

[2641] *Ibid.*

[2642] Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat, op. cit., p. 50.

[2643] Art. L. 1612-14 Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 p. 100 dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable.

CGCT déterminent les conditions de règlement d'un budget initialement voté en déséquilibre. Dans cette hypothèse, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes dans un délai de trente jours si un déséquilibre est constaté au moment de la transmission. La Chambre régionale des comptes dispose également de trente jours pour constater le déséquilibre et, le cas échéant, proposer les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre à la collectivité territoriale[2645]. En cas de grandes difficultés financières, le rééquilibrage proposé peut s'étaler sur plusieurs années. Dans le cadre de l'article L. 1612-5, le juge administratif peut exceptionnellement être saisi en cas d'absence de transmission par le préfet du budget à la Chambre régionale des comptes[2646]. En dehors de l'hypothèse particulière de la non-inscription de crédits nécessaires à l'accomplissement d'une dépense obligatoire, procédure pour laquelle les créanciers de la collectivité peuvent saisir la chambre régionale des comptes, seul le préfet dispose de la possibilité de saisir la chambre[2647]. Le Conseil d'État prévoit toutefois la possibilité pour un particulier de saisir le tribunal administratif de l'illégalité d'un budget voté en déséquilibre en cas de carence du préfet dans la saisine de la chambre régionale des comptes (*qu'étant propriétaire foncier à Rennes-Les-Bains, M. X... y est contribuable et justifie, en cette qualité, d'un intérêt à agir contre les délibérations du conseil municipal qui engagent*

[2644] Art. L. 1612-15 Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. Dans ce cadre, la chambre régionale des comptes peut être saisie (et c'est une exception) aux côtés du préfet par le comptable public ou par toute personne y ayant intérêt (V. infra notes 4 à 9). L'article L. 1612-15 rappelle la définition des dépenses obligatoires (celles nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé) (V. infra notes 1 à 3). La chambre régionale des comptes dispose d'un mois à compter de sa saisine pour constater le caractère obligatoire de la dépense concernée et adresser une mise en demeure à la collectivité territoriale d'inscrire celle-ci au budget. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai d'un mois, la chambre demande au préfet d'inscrire cette dépense et peut proposer la création de ressources ou la diminution de dépenses pour couvrir la dépense obligatoire nouvellement inscrite. Le préfet peut s'écarter de l'avis de la chambre par décision motivée.

[2645] Si la chambre régionale des comptes constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, elle peut aller jusqu'à demander au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et proposer, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite (Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales JORF n°47 du 24 février 1996 page 2992 ; Article L1612-14, L1612-22 et L1612-26 du Code général des collectivités territoriales).

[2646] Francis-Paul BENOIT et Laetitia JANICOT, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *op. cit.*

[2647] *Ibid.*

les finances de la commune)[2648]. Francis-Paul Benoit et Laetitia Janicot relèvent que « *les contribuables locaux de disposer d'une voie de recours dans des cas très spécifiques, cette hypothèse particulière n'est pas satisfaisante. En effet, les tribunaux administratifs doivent trancher sur la légalité d'un budget et, au besoin, annuler la délibération qui le porte alors même que le budget en question a déjà été entièrement exécuté. Il apparaîtrait plus cohérent de modifier la procédure en permettant, ab initio et à titre exceptionnel, aux contribuables locaux de saisir la chambre régionale des comptes en cas de carence du préfet, à l'instar du mécanisme prévu pour les créanciers dans le cadre de l'article L. 1612-15* »[2649].

En 2012, le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit *« dans une tendance générale à la baisse* », en passant d'environ 4 000 en 2005 à un peu plus de 1 000 en 2012 ; de même, « *le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel [tendait] à diminuer* », les statistiques faisant apparaître une baisse de 800 en 2005 à 400 environ en 2012[2650].

Le rôle du préfet est différemment apprécié selon les études. La pertinence de ses actions est critiquée dans le rapport du Sénateur Mézard[2651], mais la situation financière de certaines collectivités les conduit à regretter son manque de présence. Dans son témoignage, le Sénateur Rachel Mazuir se demande *« si les préfectures sont compétentes pour l'expertise financière. La situation varie beaucoup d'un département à l'autre ; partout, les collectivités devraient avoir accès à l'ingénierie financière, car l'État est de moins en moins présent. Et le conseil de gens compétents n'apporte pas une garantie totale : malgré cela, j'ai 205 millions d'emprunts toxiques…* » [2652].

[2648] CE 16 mars 2001, Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan, n° 160257, publié au recueil Lebon Disponible en ligne.

[2649] Francis-Paul BENOIT et Laetitia JANICOT, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *op. cit.*

[2650] Idem, pp. 51-52.

[2651] Jacques MÉZARD, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, *op. cit.*

[2652] *Ibid.*, p. 94.

C. Le rôle limité des comptables publics

Du fait de sa position et de son indépendance, le comptable public paraît le mieux placé pour fournir des informations « dépolitisées », c'est-à-dire détachées de la communication politique de l'ordonnateur. Pourtant, dans les faits le comptable public joue aujourd'hui un rôle limité et il enregistre plus qu'il ne conseille. Ce problème est relevé par la Cour des comptes qui, dans une étude sur la gestion de la dette publique locale, regrette qu'« *en dépit de leur rôle de conseil auprès des collectivités publiques, qui fait partie de leurs missions, les comptables publics interviennent peu en matière de gestion de dette* »[2653].

Pour le cas des collectivités territoriales, le « *rôle secondaire* » joué par les comptables publics est expliqué par leur possible manque de compétence en ce qui concerne les prêts proposés par les banques[2654]. En l'état, ils sont considérés comme n'étant « *pas à même de fournir une expertise indépendante pouvant faire contrepoids aux conseils des banques* »[2655]. Ces critiques doivent aussi être comprises dans le cadre d'un système financier voyant une certaine « *confusion entre le rôle de prêteur et celui de conseil* »[2656](essentiellement les banques). La mission de conseil du comptable lui permettrait de signaler les problèmes d'inscription de certains montages

---

[2653] COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 54.

[2654] Art. L. 1617-1 Le comptable de la commune, du département ou de la région est un comptable (Ord. no 2010-420 du 27 avr. 2010, art. 109-3o) «public de l'État» ayant la qualité de comptable principal.

Il est nommé par le ministre chargé du budget après information préalable, selon le cas, du ou des maires concernés, du président du conseil départemental ou du président du conseil régional.

Art. L. 1617-2 Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.

Art. L. 1617-3 Lorsque le comptable de la commune, du département ou de la région notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris selon les cas par les autorités communales, les autorités départementales ou les autorités régionales.

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

[2655] Selon l'expression de la Cour des comptes, « ils ne sont pas toujours en capacité d'apporter un conseil répondant à leurs besoins, du fait de la spécificité des questions de gestion financière, notamment en matière de dette », voir COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, *op. cit.*, p. 54.

[2656] *Ibid.*, p. 54.

ou de dénoncer les conséquences comptables du suivi des produits structurés[2657]. Il faut d'ailleurs relever la réponse du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement à la Cour des comptes qui signale qu'il ne partage pas l'« *appréciation* » selon laquelle « *les comptables publics ne sont pas à même de fournir une expertise indépendante pouvant faire contrepoids aux conseils des banques* ». Selon le ministre, « *s'ils ne disposent bien sûr pas des mêmes outils d'ingénierie financière que ces dernières, les ordonnateurs, notamment ceux des organismes publics ne disposant pas de services administratifs spécialisés en ce domaine, ont intérêt à solliciter leur avis pour le croiser avec celui des banques. De la même façon, la critique suivante me semble insuffisamment étayée : « ils n'ont d'ailleurs pas véritablement joué un rôle d'alerte face au développement des produits les plus risqués. L'expérience montre ainsi qu'ils ne se sont pas opposés au développement des emprunts structurés ». La loi interdit formellement aux comptables publics de prendre position, dans l'exercice de leurs missions, sur l'opportunité des choix de gestion des ordonnateurs (article L. 1617-2 du code général des collectivités territoriales). Il n'entre donc pas dans leur mission de s'opposer aux choix de gestion de la dette publique locale par ces derniers qui relèvent du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Le plus souvent, ils n'ont pas été consultés par les collectivités lors de la souscription de ces emprunts* »[2658].

La position du comptable public semble donc à un carrefour entre le devoir de laisser-faire et la nécessité d'agir.

D. L'État face à lui-même : les problèmes infraétatiques

Tel que modifié par la réforme constitutionnelle de 2003, l'article 72 prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». L'expression « délégué du Gouvernement » disparaît pour devenir « le représentant de l'État », mais le sens

[2657] *Ibid.*, p. 114.
[2658] *Ibid.*, p. 115.

n'est pas modifié par la révision constitutionnelle, il s'agit bien de poser la règle selon laquelle les collectivités sont sous la tutelle de l'État quand bien même celui-ci est décentralisé. La Cour des comptes relève que le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements « *constituent une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire* »[2659].

À ce titre, pour faire face à la souscription des emprunts structurés et à la mauvaise situation financière de certaines collectivités territoriales, le législateur et le pouvoir réglementaire ont durci les conditions de recours à ce type de financement. Pour Michel Klopfer, « *si l'État n'avait pas été suffisamment vigilant avant la médiatisation intervenue à l'automne 2008, il a progressivement pris la mesure du problème* »[2660]. Les emprunts structurés ont entraîné près de 1 500 collectivités territoriales dans des situations financières délicates dans des proportions insoupçonnées à l'origine, dues à l'évolution des conditions de remboursement d'emprunts contractés. Ces difficultés ont engendré près de 300 contentieux et ont conduit le législateur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel[2661], à adopter une loi de validation (une loi tendant à valider rétroactivement un acte administratif reconnu illégal par un juge ou susceptible de l'être)[2662]. Ici, le Conseil constitutionnel constate que « *l'encours des emprunts structurés s'élève à plus de 10 milliards d'euros, dont notamment 3 milliards d'euros pour Dexia et 7 milliards pour la Société de financement local (SFIL). En l'absence de loi de validation, ce risque serait susceptible de se réaliser en tout ou partie. M. Jean Germain, rapporteur au Sénat, précise que « cette perte couvre à la fois le manque à gagner (…) sur les intérêts,*

[2659] COUR DES COMPTES, *Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire: une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État*, Rapp. public annuel 2016 , p. 329.

[2660] Michel KLOPFER, « Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ? », *La revue du Trésor*, Mai 2013, pp. 3‑7.

[2661] Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014.

[2662] Loi n° 2014-844 du 29 juill. 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public. L'article 1er est une mesure de validation des contrats de prêt ne comportant pas de TEG, de taux de période ou de durée de période. L'article 2 est une mesure de validation des contrats de prêt comportant une mention erronée du TEG, du taux de période ou de la durée de période.

mais aussi le coût prohibitif de débouclage des options de couverture associées aux différents emprunts structurés »[2663].

L'État peut aussi limiter les conditions de souscription des emprunts structurés en définissant une liste d'indices sous-jacents utilisables et en plafonnant le taux d'intérêt payé par l'emprunteur. En moins de deux ans, pas moins de quatre lois et autant de décrets ont précisé les modalités d'encadrement de ces emprunts à risque[2664].

Aujourd'hui, certains auteurs critiquent la trop grande présence de l'État dans la gestion financière des collectivités infraétatiques et craignent que ces dispositions législatives et réglementaires entraînent « *certaines rigidités* »[2665]. Pourtant, quand les collectivités décident d'agir en justice, elles ont bien souvent besoin de l'expertise des différents services centraux[2666]. La notion de « soutien abusif » en est un exemple. Elles sont directement la conséquence du manque de compétences techniques de certaines collectivités qui se sont vu accorder des prêts par une banque alors que ces dernières savaient que lesdites collectivités seraient en difficulté pour les rembourser. Cet exemple permet de souligner toute la complexité du rapport de liberté des acteurs face au métier des banques.

[2663] Commentaire de la Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014 Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public. Disponible en ligne., p. 6.

[2664] Circulaire interministérielle n° NOR10155077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ; la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 ; le décret d'application n° 2014-984 du 28 août 2014 ; la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.
Il faut d'ailleurs relever que l'article L. 1611-3-1 du CGCT introduit par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires consacre un cadre juridique législatif du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales.
L'article L. 1611-3-1 du CGCT créé par la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 pose trois conditions à la souscription d'emprunts par les collectivités territoriales. D'une part, lorsque l'emprunt est libellé en devises étrangères et afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt. D'autre part, s'agissant du taux d'intérêt, un décret en Conseil d'État doit déterminer les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation des taux d'intérêt variables. Enfin, la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours. Le décret n° 2014-984 du 28 août 2014 a précisé les conditions d'application de cet article. Il vise à limiter les risques encourus par les emprunts dits « structurés ». Ainsi, le texte limite la possibilité d'emprunt pour les collectivités territoriales à des hypothèses dans lesquelles les taux variables sont ajustés en fonction de règles admises dans la zone euro.

[2665] Sébastien SIMOES, « Le fleuve et le marécage : Forces et limites des dispositions législatives et règlementaires relatives à l'encadrement des emprunts structurés », *Revue française de Finances Publiques*, n° 132, 1 Novembre 2015, p. 195 et s.

[2666] Michel KLOPFER, « Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ? », *op. cit.*

Chapitre second - L'émergence de règles détachées des racines culturelles et politiques des États

Aujourd'hui, les différentes dispositions juridiques sur la dette publique sont intégrées dans un modèle global permettant aux organisations supranationales et à certains États de déterminer ou au moins d'organiser le système du crédit public mondial. Plus encore, la période récente semble se caractériser par la construction d'un modèle global de pensée et de valeurs. L'idée selon laquelle le droit est une somme de règles appliquées à une population et un territoire déterminé ancré dans la culture de l'État qui l'applique semble alors dépassée. Il apparaît en effet à bien des égards que les différentes spécificités des systèmes juridiques nationaux ne sont plus que des exceptions face à cette logique de globalisation qui bouleverse les conceptions classiques de l'ordre et de l'espace. Plus encore, la logique juridique selon laquelle chaque situation est circonscrite dans un ordre et un espace déterminés et délimités imposant « la bonne réponse en droit » est remise en cause par l'apparition de « règles internationales de la dette publique » (**Section 1**). Cette emprise des différentes organisations internationales indépendantes semble même aujourd'hui constituer une évidence (**Section 2**).

Section 1 – La notion de « règles internationales de la dette publique »

L'idée de « règles internationales » renvoie à de difficiles discussions théoriques sur la nature moniste ou dualiste des systèmes juridiques et, dans le cas des systèmes dualistes, présuppose une hiérarchie entre les systèmes juridiques. En France, le système juridique est dit moniste, c'est-à-dire que les traités ou accords doivent être ratifiés, approuvés et publiés pour avoir une autorité supérieure à celle des lois[2667]. Les directives et règlements qui constituent les principaux actes de droit dérivé adoptés dans le cadre de l'Union européenne se voient eux appliquer, sous certaines réserves, les mêmes principes de validité que les traités constitutifs de

[2667] Constitution du 4 octobre 1958 – Art. 55.

l'Union européenne eux-mêmes. Il faut donc comprendre de cette organisation que l'expression d'un consentement de l'État, que cela soit par la nécessité d'une ratification ou d'une publication, fait que les règles dites internationales le sont essentiellement par leur origine car si elles s'appliquent dans le système juridique français c'est qu'elles y ont été intégrées. La question de l'émergence de règles internationales n'est donc pas un problème en théorie juridique, mais un problème politique qui se situe dans le cadre des discussions portant sur la pratique de certains États voulant imposer leur droit (et en creux leurs valeurs).

Le système de la dette publique a ceci de caractéristique qu'il semble sous l'influence anglo-saxonne (**§ 1**). À côté, d'autres États essayent de faire valoir leur position et cette possibilité est même permise en droit international comme en témoigne le principe d'intervention dans le contentieux en tant qu'*amicus curiae*[2668] (**§ 2**). Finalement, si la validité juridique des différentes dispositions n'est pas contestable, le phénomène d'influence politique existe bien et se signale par une domination du droit américain (**§ 3**). Il faut d'ailleurs relever que cette emprise est si poussée qu'aujourd'hui le recours à l'arbitrage est dans son ensemble rejeté car les investisseurs souhaitent voir leurs litiges tranchés par les juridictions de New York ou de Londres (**§ 4**).

§ 1 – L'influence anglo-saxonne : le phénomène d'« américanisation du droit »

Le phénomène « d'américanisation » du droit est au cœur de nombreuses études et questionne les juristes (**A**). Il serait le signe d'une mondialisation de valeurs contestables qui ne s'imposeraient que parce qu'elles sont portées par des États forts et influents (**B**).

[2668] Du latin *amicus curiae* signifiant « ami de la cour ». Il s'agit d'un mécanisme procédural par lequel un tribunal invite ou autorise une personne ou une entité à participer à une instance existante entre des parties afin qu'elle lui fournisse des informations susceptibles d'éclairer son raisonnement. Voir infra.

A. Les réalités du phénomène d'américanisation du droit

Avant tout, il faut signaler que le phénomène dit d'américanisation du droit relève des discours sur le droit, c'est-à-dire que ce n'est pas un problème juridique au sens où aucune norme du système juridique américain (l'expression est critiquée) ne trouve à s'appliquer directement dans d'autres systèmes juridiques sans que ceux-ci le prévoient et l'admettent. Ainsi que le relève Bernard Audit, le problème est donc « *un phénomène d'influence et non de réception* »[2669]. Selon le même auteur, il faut « *attribuer à cette influence une plus grande considération du droit dans la vie publique* » et à de « *nouvelles pratiques contractuelles dans la vie économique* » portées par la common law[2670]. Toutefois, et ainsi que le souligne Pierre Legrand, « *une règle de droit en provenance des États-Unis qui vient se fixer en France, en Italie ou ailleurs ne peut pas s'installer « telle quelle ». Pour être accueillie, pour « faire du sens » sur le plan local, pour « s'inscrire dans le réseau de significations qui constitue inévitablement le fruit d'une histoire particulière à une société spécifique, cette règle de droit américaine doit, pour ainsi dire, subir une métabolisation* »[2671].

Le phénomène d'américanisation du droit semble aujourd'hui être le moteur des transformations du droit, mais il est mal connu dans son détail. Il apparaît doublement comme une réalité quotidienne, mais aussi comme un mythe[2672]. Il est d'abord un mythe, car il est erroné de considérer qu'une influence impose une transformation complète de ce qu'il faut entendre par le « droit ». En effet depuis le XIX^{e} siècle, la plupart des grandes places financières revendiquent une certaine hégémonie et militent pour le respect de leurs systèmes de valeurs ainsi que de leurs normes. La conséquence de ces influences est que les places financières dominantes cherchent à imposer leurs valeurs dans les autres systèmes, notamment par la mise en place de dispositions juridiques qui encadrent les emprunts internationaux. Au XIX^{e}

[2669] Bernard AUDIT, « Introduction », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 7-11.

[2670] *Ibid.*

[2671] Pierre LEGRAND, « L'hypothèse de la conquête des continents par le droit américain (ou comment la contingence arrache à la disponibilité) », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 37-41.

[2672] L'expression est reprise dans la plupart des titres d'article du numéro spécial de la revue *Archives de philosophie du droit*. Pour un exemple, voir Wallace R. BAKER, « L'américanisation du droit par la finance : mythe ou réalité? », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 199-205.

siècle, les emprunts se contractent sur la place de Londres en livres sterling et le taux d'intérêt londonien sert alors de taux de référence pour ces transactions, la livre sterling est à ce moment la « *monnaie internationale* »[2673]. L'influence du dollar et de la place financière de New York est ici l'héritière d'une pratique ancienne voyant par exemple une correspondance entre les taux d'intérêt dans le monde et ceux des places financières majeures[2674]. Il faut ajouter à cela que les investisseurs institutionnels représentent depuis toujours une part importante dans la capitalisation boursière et donc les places boursières imposent depuis toujours en creux le respect de certaines pratiques, de certaines normes, ainsi que certaines adaptations structurelles qui dans les faits visent les États eux-mêmes[2675]. Les vecteurs d'américanisation du droit sont donc nombreux et ne portent pas que sur les produits financiers.

Si aujourd'hui le droit est directement touché par les pratiques américaines, c'est que les États-Unis concentrent certains des grands centres financiers[2676]. Les secteurs concernés sont nombreux et portent sur le gouvernement d'entreprise, les formes d'appel public à l'épargne, le placement privé, le délit d'initié[2677] ou encore la gestion de l'information par les normes comptables internationales (qui fait écrire à Michel Prada qu'« *on ne peut pas bâtir des normes internationales contre – ou sans – les Américains* »[2678]). Il faut d'ailleurs relever avec Wallace R. Baker que ce mouvement bénéficie d'un important support intellectuel et matériel, il est porté par de nombreuses études et écrits réalisés par les économistes de la Chicago School (comprenant de nombreux Prix Nobel), par un secteur d'affaires soutenu par des sociétés multinationales d'origine américaine ou encore par des grandes banques anglo-saxonnes[2679]. Ainsi, dans la finance où les marchés financiers sont des marchés internationaux et libres, le droit et le style des contrats américains tendent à devenir la norme internationale[2680].

[2673] Rémi PELLET, *Droit financier public*, *op. cit.*, p. 308.
[2674] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 6.
[2675] David FREEDMAN, « L'américanisation du droit français par la vie économique », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 207-211.
[2676] Wallace R. BAKER, « L'américanisation du droit par la finance : mythe ou réalité? », *op. cit.*
[2677] *Ibid.*
[2678] Cité par David FREEDMAN, « L'américanisation du droit français par la vie économique », *op. cit.*
[2679] Wallace R. BAKER, « L'américanisation du droit par la finance : mythe ou réalité? », *op. cit.*
[2680] *Ibid.*

« *L'évidente influence américaine sur le processus de mondialisation* »[2681] est une conséquence de la libéralisation des échanges sur les marchés financiers portés par le poids économique des États-Unis. Celle-ci est accompagnée dans les faits par *« une forte influence culturelle, au sens le plus large du mot* »[2682]. Toutefois, la « *greffe juridique* » du système américain sur laquelle s'interroge Alan Watson pose aussi un problème d'importance qui est celui des valeurs qui fondent les différentes dispositions juridiques et leur potentielle universalité[2683].

B. L'américanisation du droit et ses applications : le problème des valeurs

Le phénomène d'américanisation du droit fait s'affronter les logiques de systèmes juridiques, politiques et économiques différents. Le droit est une somme de règles appliquées à une population et un territoire déterminé, il est donc par construction ancré dans la culture de l'État qui le pratique. La vocation hégémonique du système juridique américain pose alors la question du conflit entre les différentes éthiques au cœur des systèmes juridiques. Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant de relever l'exemple utilisé par le juriste Herbert Hart dans son ouvrage « *The Concept of Law* » qui écrit justement à propos de Londres pour insister sur la conventionnalité des nominations[2684]. Dans son exemple, il souligne que l'expression « *la ville de Londres* » ne vise que rarement l'espace physique, mais une *« autre chose* » qui, elle-même, dépend d'un « *contexte verbal* »[2685]. Ici, les expressions « places financières de

---

[2681] Bernard AUDIT, « Introduction », *op. cit.*

[2682] *Ibid.*

[2683] Alan WATSON, Legal Transplants : An Approach to Comparative Law (2e éd. 1993)., cité par E. Allan FARNWORTH, « L'américanisation du droit - Mythes ou réalité », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 21-28.

[2684] « The short way suggested would indeed be appropriate if we were dealing with a proper name. If someone were to ask whether the place called 'London' is really London, all we could do would be to remind him of the convention and leave him to abide by it or choose another name to suit his taste. It would be absurd, in such a case, to ask on what principle London was so called and whether this principle was acceptable. This would be absurd because, whereas the allotment of proper names rests *only* on an *ad hoc* convention, the extension of the general terms of any serious discipline is never without its principle or rationale, though it may not be obvious what that is. When as, in the present case, the extension is queried by those who in effect say, 'We know that it is called law, but is it really law?' , what is demanded-no doubt obscurelyis that the principle be made explicit and its credentials inspected », voir H. L. A. HART, *The Concept of Law*, *op. cit.* 215.

[2685] Bertrand RUSSELL, *Signification et vérité*, *op. cit.*, p. 46.

Londres » ou « places financières de New York » permettent de souligner que ce n'est jamais les espaces physiques qui sont visés, que c'est même rarement le droit lui-même, mais bien les valeurs.

D'ailleurs, les États-Unis ont longtemps défendu d'autres valeurs. Durant une longue période les États-Unis ne se différencient pas des autres États et considèrent l'intérêt supérieur de la Nation face aux créanciers. Cette règle est portée par la jurisprudence *The Exchange v. McFaddon* de 1812 qui pose le principe selon lequel les juridictions états-uniennes refusent de trancher les litiges opposant les États débiteurs à leurs créanciers privés[2686]. Cette jurisprudence prospère durant plus d'un siècle et malgré les réticences, elle est confirmée dans le Foreign *Sovereign Immunities Act de 1976* qui prévoit qu'à défaut de disposition expresse quant à la nature des activités d'emprunt des États les biens des États jouissent d'une protection particulière [2687] . Le revirement jurisprudentiel des États-Unis, porté par l'administration américaine ainsi que les milieux financiers, est récent et ne date que des années 1980[2688].

Aujourd'hui, les États-Unis défendent une certaine représentation des concepts et appuient leur argumentation en redéfinissant certains d'entre eux comme celui de la « *souveraineté* »[2689]. Dans ses travaux Caroline Lequesne-Roth relève par exemple que les juges du contrat de Londres et de New York consacrent « *la force obligatoire des contrats d'emprunt d'État, lesquels priment les considérations d'intérêt général qui jadis fondaient le défaut souverain* » [2690]. Les valeurs véhiculées par les normes sont décisives dans la construction des raisonnements d'interprétation juridique et le succès du droit de New York témoigne de la victoire de la conception des États-Unis face aux autres. C'est une hypothèse qui se retrouve par exemple de manière claire dans leur doctrine sur les actes de gouvernement quand les États-Unis ont considéré

[2686] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 326 et 327.

[2687] Subject to existing international agreements to which the United States is a party at the time of enactment of this Act a foreign state shall be immune from the jurisdiction of the courts of the United States and of the States except as provided in sections 1605 to 1607 of this chapter.
(Added Pub. L. 94–583, § 4(a), Oct. 21, 1976, 90 Stat. 2892.) Disponible en ligne.

[2688] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 326 et 327.

[2689] Élisabeth ZOLLER, « L'américanisation du droit constitutionnel : Préjugés et ignorances », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 77-87.

[2690] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 453.

que les décrets pris par le Costa-Rica étaient « *arbitraires et aux antipodes de la démocratie américaine* » afin de défendre l'obligation de paiement de l'État[2691]. L'ambition hégémonique du système juridique des États-Unis se remarque encore à la lecture des positions des juges validant clairement les actions des « fonds vautours » dont le mode opératoire (rachat, refus des plans de restructuration et recours judiciaire) est jugé illégal et illégitime par d'autres États, dont la France[2692].

L'américanisation du droit correspond à la mise en avant d'un certain nombre de valeurs qui ignorent la spécificité de l'État débiteur. Non seulement celle-ci n'est plus prise en considération, mais plus encore les interprétations faisant foi sur les places financières de Londres et de New York commandent les attitudes[2693]. Olivier Jouanjan souligne avec raison que « *les techniques et les sciences sont de plus en plus universelles, pas nécessairement les valeurs ; les techniques et les sciences sont essentiellement concurrentielles, pas les valeurs* » [2694]. Le problème des valeurs véhiculées par l'américanisation du droit est d'autant plus frappant que le système juridictionnel établi par la Commun Law permet la mise en avant des principes philosophiques qui guident les décisions judiciaires. Reste alors à connaître le destin de ce combat idéologique.

§ 2 - L'intervention de la France en tant qu'*amicus curiae* : la défense d'une certaine conception du droit

Les règles des différents droits nationaux sont mises à mal dans leur logique par l'influence de certains principes de droit international inspirés du système juridique des Etats-Unis, mais le chemin d'influence n'est pas à sens unique et à côté des hypothèses dans lesquelles un État se voit politiquement imposer la modification de son système juridique, il en existe d'autres dans lesquelles les États prennent position dans les débats pour défendre les valeurs et règles qu'ils jugent essentielles.

[2691] *Ibid.*, p. 333.

[2692] « Comme lorsque le juge choisi ne fit pas davantage référence à l'impact social et politique de sa décision. Justifiant ce parti pris, il annonçait, en préambule, entendre statuer sur les seules questions de droit, à l'exclusion de toutes les questions « de moralité ou d'humanité » soulevées par l'affaire (« I am concerned, of course, with the legal questions that are raised by the applications before me and not with questions of morality or humanity », Ibidem, Donegal International v. Zambia, paragraphe 2) », voir *Ibid.*, p. 349.

[2693] *Ibid.*, p. 349.

[2694] Olivier JOUANJAN, « Droit public et mondialisation », *op. cit.*

Les manières de faire peuvent varier et il est par exemple possible de relever l'intervention de la France dans certaines procédures en tant qu'*amicus curiae* (du latin qui signifie « ami de la cour »), c'est-à-dire « *un mécanisme procédural par lequel un tribunal invite ou autorise une personne ou une entité à participer à une instance existante entre des parties afin qu'elle lui fournisse des informations susceptibles d'éclairer son raisonnement* »[2695]. La position d'*amicus curiae* conduit dans la pratique un État à charger des personnalités de rappeler à l'attention de la Cour l'impact négatif qu'auraient certains jugements. Ces interventions peuvent par exemple porter sur des restructurations ordonnées de dette souveraine[2696]. Ce qui caractérise ce mécanisme est que pourtant l'État n'est pas lié par le litige, c'est une intervention « spontanée ». Sévérine Menétrey souligne que ces interventions connaissent aujourd'hui « *une transformation quantitative et qualitative* » et que les États interviennent de manière « *systématique dans des instances présentant des enjeux juridiques et sociaux importants* » [2697].

Dans ses démarches, la France peut être accompagnée par d'autres pays comme cela a été le cas lorsque l'Argentine a saisi le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)[2698]. Dans cette espèce, la France est suivie par le Brésil ou encore le Mexique pour lutter contre les pratiques des fonds vautours qui sont pourtant acceptées dans d'autres systèmes juridiques. La position de la France consiste alors :

> « *(i) à souligner la portée des implications de la décision de la Cour d'appel du Second Circuit sur la mécanique d'ensemble des restructurations de dette souveraine ;*
>
> *(ii) à indiquer qu'en tant que créancier souverain, la France considère le jugement comme étant de nature à mettre en danger ses propres créances - dans*

[2695] Séverine MENÉTREY, *L'amicus curiae vers un principe de droit international procédural ?*,Thèse soutenue en 2008 à Paris 2 en cotutelle avec l'Université de Laval (Québec), 2008.

[2696] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*

[2697] Séverine MENÉTREY, « L'amicus curiae vers un principe de droit international procédural ? », *op. cit.*

[2698] Sur la CIRDI voir infra. La Convention a été élaborée par les Administrateurs de la Banque mondiale. Le 18 mars 1965, les Administrateurs ont soumis la Convention, avec un rapport, à l'examen des gouvernements membres de la Banque mondiale en vue de sa signature et de sa ratification. La Convention est entrée en vigueur le 14 octobre 1966, suite à sa ratification par 20 pays. Au 30 juin 2015, 159 États ont signé la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États, voir la Convention et Règlements du CIRDI (CIRDI/15 Avril 2006) et les Rapports annuels.

la mesure où les remboursements qui lui seraient dus après une restructuration pourraient faire l'objet de procédures par des créanciers holdouts ;
(iii) à rappeler que l'introduction de clauses d'action collective (CACs) ne peut à elle seule prévenir ce type de situation, comme l'a démontré le cas grec, a fortiori si la décision s'impose dans une juridiction aussi « universelle » que celle de New York dans le domaine des émissions obligataires »[2699].

§ 3 - Entre consentement politique et validité juridique

Marie-Anne Frison-Roche propose une distinction entre le « consentement » et la « volonté » qui peut être utilisée pour mettre en lumière certaines difficultés posées par les contrats d'emprunts. Pour l'auteur, « *par la volonté, la personne manifeste sa puissance, sa capacité à poser à elle même sa propre loi, sa liberté. Tandis que le consentement est signe d'une sorte de capitulation. Il y a toujours de l'aliénation dans un consentemen*t » (…) « *par la volonté, je domine ; par le consentement je me soumets. La force est du côté de la volonté ; la faiblesse du côté du consentement. On comprend alors que le consentement puisse être signe de faiblesse, de vassalité, là où la volonté est signe de puissance et d'autonomie* »[2700].

En matière d'emprunts d'État, il semble justement que les différentes clauses qui se retrouvent dans les contrats correspondent à cette image tant certaines semblent au désavantage du débiteur. C'est par exemple le cas des clauses attributives de juridiction (**A**), des clauses d'action collective (**B**), des clauses « pari passu » (**C**) ou encore des clauses de sûreté négative (**D**). Ces clauses sont issues de la pratique et la plus grande majorité d'entre elles sont le fait de grands cabinets d'avocats américains, comme c'est le cas pour les clauses d'action collective (CAC) dans les contrats régis par le droit new-yorkais ou le régime du « défaut d'État » (attribué au cabinet Cleary

[2699] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*
[2700] Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *op. cit.*

Gottlieb)[2701]. Ce rôle décisif pousse même la presse à reconnaître certains des praticiens comme des « philosophes-rois des dettes souveraines »[2702].

A. Les clauses attributives de juridiction : un témoignage de l'emprise des places financières de New York et de Londres

Les clauses attributives de juridiction sont des clauses par lesquelles les parties désignent la ou les juridictions(s) compétentes(s) en cas de futur litige. Elles peuvent déterminer la compétence exclusive des juridictions de l'État contractant, la compétence de juridiction(s) nationale(s) étrangère(s) ou encore avancer qu'aucune juridiction n'est compétente en cas de litige.

La compétence juridictionnelle est, ainsi que le relève Caroline Lequesne-Roth, la « *manifestation la plus aboutie de souveraineté étatique* »[2703]. C'est elle qui permet au juge d'appliquer le droit élaboré par et pour la structure concernée par le litige. Pour un État, renoncer à un tel privilège correspond à abandonner la chance de pouvoir (parfois arbitrairement) décider du sort de l'affaire. Les créanciers, bien au fait de ces pratiques, imposent alors ces clauses afin de s'assurer un jugement impartial. S'ils sont suffisamment influents, ils peuvent même désigner la compétence d'une place financière favorable à leurs actions (là encore l'exemple des « fonds vautours » est révélateur, car la pratique est admise sur certaines places financières et refusée sur d'autres).

Dans son étude sur les clauses attributives de juridiction dans les contrats européens, Caroline Lequesne-Roth observe que dans l'immense majorité des contrats ces clauses écartent la compétence des juridictions de l'État débiteur tout comme il permet de souligner l'emprise des juridictions des places financières de New York et de Londres.

[2701] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 40

[2702] « Mitu Gulati, a charismatic law professor at Duke, and Lee C. Buchheit, the philosopher king of sovereign debt lawyers and a lead adviser to Greece on the deal, see themselves as sovereign debt taboo-busters » (traduction libre), Thomas Jr LANDON, « An Architect of Greece's Debt Deal Wants More to Come », *The New York Times*, 6 mars 2012.

[2703] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 255.

Les clauses attributives de juridiction dans les contrats d'emprunt d'État européens

[Tableau par Caroline Lequesne-Roth [2704]]

	Compétence exclusive des juridictions de l'Etat débiteur	Compétence non-exclusive des juridictions de l'Etat débiteur	Compétence exclusive d'un for national étranger	Compétence non- exclusive d'un for national étranger
Autriche EMTN Prog. 2007				Courts of England
Autriche A$MTN Prog. 2012				Courts of New South Wales
Belgique EMTN Prog. 2008	Courts in Brussels			
Belgique 2012	The Brussels Courts			
Belgique OLO 2013	The Brussels Courts			
Bulgarie - Global Bonds 2002				Courts of the State of NY or any US Federal Courts
Bulgarie - Notes 2002				Courts of the State of NY or any US Federal Courts
Chypre EMTN Prog. 2004				Courts of England
Chypre EMTN Prog. 2011				Courts of England
Croatie - Notes 2004				Courts of England
Croatie - Notes 2011				Courts of England

[2704] *Ibid.*, p. 266-268.

Espagne EMTN Prog. 2004				Courts of England
Estonie - Notes 2002				Courts of England
Finlande – Serial Bonds 2002	The Helsinki City Court			
Finlande – Serial Bonds 2010	The Helsinki City Court			
Finlande – EMTN Prog. 2012				Courts of England
Grèce – Bonds 2008				Courts of England
Grèce – Bonds 2009				Courts of England
Hongrie – Notes 2003				Courts of England
Hongrie – Notes 2004				Courts of England
Hongrie – Bonds 2013	√			
Irlande – Bonds 2002	Ireland			
Irlande – Bonds 2013	Indéterminé*			
Italie – Prog 2001	Italian Courts			
Italie – Notes 2010			State or Federal Courts of NY	
Italie – Prog 2012	Italian Courts			
Lettonie – Notes 2008				Courts of England
Lettonie – Notes 2011				Courts of England
Lettonie – Notes 2012				Courts of England
Lituanie – Notes 2009				Courts of England
Luxembourg – Notes 2008	Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg			
Luxembourg – Notes	Tribunal			

2011	d'arrondissement de et à Luxembourg			
Luxembourg – Notes 2013	Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg			
Malte 2013	Indéterminé*			
Pays Bas – Bonds 2012	Courts of Netherlands			
Pologne – Prog 2002				State or Federal Courts of NY
Pologne – Note Supp 2009				State or Federal Courts of NY
Pologne EMTN Prog. 2013				Courts of England
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2003		Court of the Republic of Portugal		
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2005		Court of the Republic of Portugal		
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2006		Court of the Republic of Portugal		
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2011		Court of the Republic of Portugal		
Portugal EMTN Prog. 2013				Courts of England
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2014		Court of the Republic of Portugal		
R.Tchèque EMTN Prog. 2009				Courts of England

Roumanie -Notes 2010				Courts of England
Royaume Uni - Notes 2008	The English courts			
Slovaquie -Bonds 2000				Courts of England
Slovénie - Notes 2007		Court of the Republic of Slovenia		
Suède EMTN Prog. 2011			Courts of England	

Précisions relatives à ces données :

Ce tableau reproduit les informations indiquées dans les contrats. Notons que les clauses ne font pas toujours l'objet de phrases, comme dans la circulaire d'offre de l'Irlande qui indique seulement : « Governing Law and Jurisdiction: Ireland ».

* La circulaire d'offre de la Hongrie ne mentionne pas expressément les juridictions nationales mais dispose sous la clause « JURISDICTION OF COURT »: « Hungarian Government Bond(s) in connection with legal relationships arising from the Premium Euro Hungarian Government Bonds, as securities, shall be settled through ordinary court procedure ».

B. Les clauses d'action collective (CACs)

Les clauses d'action collective (CACs) s'imposent depuis les années 2000 comme un moyen de réduire l'incertitude liée aux restructurations de dette souveraine[2705]. Selon Anna Gelpern et Mitu Gulati, elles regroupent *« l'ensemble des dispositions contractuelles facilitant la coordination des porteurs d'obligations entre eux au cours d'une crise des dettes souveraines »*[2706]. Techniquement, « *elles consistent en une disposition contractuelle présente dans la documentation juridique des titres obligataires permettant à une majorité qualifiée de détenteurs (généralement comprise entre 66,7% et 75%) de modifier les paramètres mêmes de l'obligation, notamment sa valeur faciale, son taux d'intérêt ou son profil de*

[2705] Sönke HÄSELER, *Trustees versus Fiscal Agents and Default Risk in International Sovereign Bonds*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2010.

[2706] Anna GELPERN et Mitu GULATI, « The Wonder-Clause », *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 1 Janvier 2013.

remboursement »[2707]. Les clauses d'action collective ont d'abord été introduites dans les titres soumis à la loi de New York « *comme un substitut fonctionnel flexible à une procédure d'insolvabilité souveraine introuvable. Pour une émission donnée, elles établissent par avance le consentement de chaque créancier à se soumettre à une restructuration acceptée par une majorité qualifiée*»[2708].

En France, le régime de ces clauses est envisagé par des lois, des décrets et des arrêtés adoptés à la suite du mouvement général et mondial de leur reconnaissance[2709]. Elles sont aujourd'hui une réponse à la crise des dettes souveraines de la zone euro et d'ailleurs toutes les obligations souveraines de la zone euro émises après le 1er janvier 2013 incluent de telles dispositions. Leur ambition est d'organiser le contentieux des dettes publiques et de permettre à « *une super-majorité* »[2710] des créanciers d'imposer des conditions de restructuration sur les récalcitrants minoritaires[2711].

Sur le droit positif, il est prévu que « *les titres d'Etat, d'une maturité supérieure à un an, ainsi que les titres issus de leur démembrement comportent des clauses d'action collective autorisant l'État, s'il dispose de l'accord de la majorité des détenteurs de titres, à modifier les termes du contrat d'émission. Toute proposition en ce sens est soumise au vote des détenteurs de titres, selon des modalités prévues par décret* ». Il est en outre envisagé que « *l'Etat ne peut exercer les droits de vote attachés à ses propres titres d'Etat qu'il a acquis ou pris en pension. Il n'est pas tenu compte de ces titres pour le calcul du quorum et de la majorité* ». Cette référence est une réaction au besoin unanimiste qui existe jusque-là. Le texte prévoit aussi que « *les mêmes dispositions sont applicables aux entités contrôlées par l'État ne disposant pas de l'autonomie de décision. Les conditions d'application du présent alinéa sont fixées par décret* » et « *les modifications des termes du contrat d'émission ainsi décidée*

[2707] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*

[2708] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2709] Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 - Article 59 ; Décret n° 2012-1517 du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'Etat ; Décret n° 2012-1517 du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'Etat - version consolidée ; Arrêté du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'Etat. Ces textes sont mis en avant par l'Agence France Trésor sur son site internet.

[2710] Michael BRADLEY et Mitu GULATI, « Collective Action Clauses for the Eurozone », *op. cit.*

[2711] Pour une analyse voir Nicolas SANSU, Jean-Pierre GORGES et Jean-Claude BUISINE, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, *op. cit.*, p. 72.

s'appliquent à l'ensemble des titres en circulation »[2712]. Les modifications envisagées peuvent être ou non substantielles[2713].

Elles sont toutefois critiquées pour ne pas avoir « *réussi à éradiquer le jeu du holdout spéculatif, fondé sur des titres antérieurs ou soumis à une autre loi devant les tribunaux nationaux, ou en mobilisant plus récemment les juridictions arbitrales, voire supranational. L'actualité la plus récente affectant les dettes argentine et grecque montre que le phénomène du holdout persiste. Car le remplacement de la régulation impérative par l'autodiscipline privée a également impliqué que la mécanique contractuelle soit devenue un enjeu financier de premier ordre* » [2714].

C. La clause « pari passu » : de l'égalité de rang vers l'égalité de paiement

La clause dite « pari passu » [2715] a pour ambition de garantir un droit égal entre tous les créanciers, c'est-à-dire d'assurer aux prêteurs le bénéfice d'un traitement égal de la part de l'emprunteur. Cette clause est très répandue et se retrouve de manière généralisée dans la plupart des contrats d'emprunts[2716]. Ces dernières années, son interprétation s'est même élargie de l'égalité de rang vers l'égalité de paiement.

La clause pari passu est née au XIX^{e} siècle de la pratique des prêts internationaux privés assortis de sûretés. Selon Horatia Muir Watt, elle est utilisée en matière de dette publique pour « *des raisons liées davantage à la technique rédactionnelle des*

[2712] Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 - Article 59.

[2713] « Présente un caractère substantiel toute modification des termes du contrat d'émission Modifie la date d'échéance de tout montant dû au titre des titres d'Etat, Diminue tout montant dû au titre des titres d'Etat, Modifie la méthode de calcul, Réduit la valeur de remboursement des titres d'Etat etc. Voir le décret n° 2012-1517 du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'Etat.

[2714] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2715] Comme le rappelle Caroline LEQUESNE-ROTH « La locution latine pari passu vient du latin « par », qui exprime l'égalité, et « passus » qui désigne le « pas », au sens de la mesure ; « pari passu » signifie littéralement « d'un pas identique ». Associée au verbe « to rank » – classer, disposer- elle indique que les titres de dettes d'Etat détenus par ses créanciers chirographaires, à savoir les titres non subordonnés et non assortis de sûretés (« unsecured and unsubordinated obligations »), sont et viendront au même rang que tous les autres titres de dette non subordonnés et non assortis de sûretés », voir Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 74.

[2716] Pour un exemple français, voir les projets de convention de credit de l'agence francaise de developpement (AFD).

contrats de crédit qu'à la volonté de renouveler la signification de la clause »[2717]. D'ailleurs pendant une très longue période son « *sens juridique* » n'est pas remis en question[2718]. Ces clauses sont regardées comme ne représentant aucun danger et elles sont interprétées dans un sens littéral, c'est-à-dire celui de la simple reconnaissance de l'égalité de rang entre les créanciers chirographaires. Caroline Lequesne-Roth observe que « *cette interprétation ne soulevait pas de difficultés particulières et semblait jouir d'un consensus parmi les praticiens et les chercheurs* »[2719]. Techniquement, elles se caractérisent même « *par leur brièveté* »[2720].

Les clauses pari passu ont été introduites de manière *« exponentielle dans les contrats d'emprunt d'État de 1940 aux années 2000* »[2721]. En effet, « *alors que son interprétation usuelle concerne les rapports de séniorité des créanciers dans la loi, les fonds procéduriers s'appuient aujourd'hui sur la rédaction de cette clause pour exiger un paiement proportionnel* »[2722]. Au début des années 2000, « *le consensus s'émaille* »[2723] et des interprétations très différentes voient le jour. Caroline Lequesne-Roth relève que la nouvelle interprétation dominante est celle réalisée par la Cour de Bruxelles qui, interprétant le droit new-yorkais, admet la première que « *le paiement des intérêts aux porteurs des obligations Brady violerait le principe du « traitement égalitaire (clause pari passu) entre créanciers » au détriment des droits du fonds* »[2724].

Toujours selon la même analyse, *« la décennie contentieuse qui suivit fut ponctuée par des décisions hésitantes* »[2725]. Toutefois, une « *interprétation particulière* »[2726] de la justice américaine « *obtenue à force de tentatives répétées* » leur offre le sens de clauses d'égalité de paiement. Elle est désormais considérée comme conférant un

---

[2717] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*
[2718] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*
[2719] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 76.
[2720] *Ibid.*, p. 75.
[2721] *Ibid.*, p. 72.
[2722] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*
[2723] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 78.
[2724] *Ibid.*, p. 78, citant l'affaire C.A. Bruxelles, 26 sept. 2000, n° 2000/QR/92.
[2725] *Ibid.*, p. 80.
[2726] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*

privilège de paiement opposable tant aux autres créanciers qu'au débiteur[2727]. La Cour Suprême américaine a par exemple utilisé cette interprétation dans le contentieux des dettes de l'Argentine[2728]. Toutefois, la prévalence de l'interprétation élargie de la clause pari passu ne semble pas pleinement acquise en Europe car il reste reconnu que les États ont la possibilité d'accorder un statut privilégié à certains groupes de créanciers[2729].

Aujourd'hui « *l'égalité de rang revêt une dimension à la fois interne et externe. Elle s'établit entre l'ensemble des bons et/ou obligations issus du même contrat* »[2730]. L'étude de la clause pari passu dans les contrats d'emprunt d'État européens réalisée par Caroline Lequesne-Roth permet de souligner leur omniprésence.

[2727] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*
[2728] U.S. Supreme Court, Republic of Argentina v. NML Capital, LTD, Certiorari to the United States Court of Appeal, n°12-842, June 16, 2014.
[2729] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 89 et suivantes.
[2730] *Ibid.*, p. 74.

La clause pari passu dans les contrats d'emprunt d'État européens

[Tableau réalisé par Caroline Lequesne-Roth[2731]]

	Clause *pari passu*	Référence au droit de paiement	Prescription expresse de l'égalité de paiement	Dérogation	Garanties accrues (date de paiement/ devise)
Autriche EMTN Prog. 2012	√	√			
Autriche A$MTN Prog. 2012	√	√			
Belgique EMTN Prog. 2008	√			√	
Belgique 2012	√			√	
Belgique OLO 2013	√				
Bulgarie - Global Bonds 2002	√	√			
Bulgarie - Notes 2012	√		√	√	
Chypre EMTN Prog. 2004	√		√		
Chypre EMTN Prog. 2011	√		√		
Croatie - Notes 2004	√		√	√	√
Croatie - Notes 2011	√		√	√	
Espagne EMTN Prog. 2004	√				
Estonie - Notes 2002	√	√			
Finlande – Serial Bonds 2002	√				
Finlande – Serial Bonds 2010	√				
Finlande – EMTN Prog. 2012	√	√			√

[2731] *Ibid.*, p. 102 et 103.

Grèce – Bonds 2008	√	√			√
Grèce – Bonds 2009	√	√			√
Hongrie – Notes 2003	√			√	
Hongrie – Notes 2004	√			√	
Hongrie – Bonds 2013	-	-	-	-	-
Irlande – Bonds 2002	-	-	-	-	-
Irlande – Bonds 2013	√				
Italie – Prog 2003	√				
Italie – Notes 2010	√				
Italie – Prog 2012	√				
Lettonie – Notes 2008	√		√		
Lettonie – Notes 2011	√		√		
Lettonie – Notes 2012	√	√			
Lituanie – Notes 2009	√	√		√	
Luxembourg – Notes 2008	√			√	
Luxembourg – Notes 2011	√			√	
Luxembourg – Notes 2013	√			√	
Malte 2013	-	-	-	-	-
Pays Bas – Bonds 2012	√				
Pologne – Prog 2002	√		√	√	
Pologne – Note Supp 2009	√		√	√	
Pologne EMTN Prog. 2013	√		√	√	
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2003	√				
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2005	√				
Portugal – Obrigaçoes do	√				

Tresouro Benchmark 2006					
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2011	√				
Portugal EMTN Prog. 2013	√			√	
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2014	√		√		
République Tchèque EMTN Prog. 2009	√			√	
Roumanie -Notes 2010	√			√	
Royaume Uni - Notes 2008	√			√	√
Slovaquie -Bonds 2000	√		√		
Slovénie - Notes 2007	√		√		
Suède EMTN Prog.2011	√			√	

D. Des sûretés traditionnelles aux clauses de sûreté négative

Les sûretés négatives constituent un « *substitut historique aux sûretés classiques* »[2732]. Elles sont nées de la pratique et face au constat que les sûretés traditionnelles n'offrent finalement pas les garanties espérées par les créanciers. Aujourd'hui, leur introduction dans les contrats d'emprunt est une pratique standard en matière financière[2733]. Pourtant, le principe de la clause de sûreté négative - ou clauses de « non-nantissement » (*negative pledge clause*) - peut étonner. En effet, c'est une clause qui a pour ambition de préserver le patrimoine du débiteur pour satisfaire d'éventuelles réclamations en cas d'inexécution, mais pour ce faire elle établit la règle que l'État emprunteur s'engage à ne pas assortir de sûreté(s) ses futurs contrats d'emprunt sauf exception(s) conclus contractuellement. La clause repose

[2732] *Ibid.*, p. 107. Il faut relever avec l'auteur, qui s'appuie sur les travaux de F.W. JACOB, que ces sûretés sont anciennes. On en retrouve la trace dès le XIX^{e} siècle dans les obligations domestiques et non garanties des Etats-Unis.
[2733] *Ibid.*, p. 108.

donc sur la « négation d'un droit », celui du débiteur à accorder des sûretés en faveur d'un tiers. À ce titre, la clause est présentée comme la « jumelle » de la clause pari passu, car ces deux clauses « *sont constitutives d'un engagement de la part de l'État, la clause pari passu prescrit une obligation de faire tandis que la clause de sûreté négative établit une obligation de ne pas faire* »[2734].

La sûreté négative ne confère aucun droit de propriété à son bénéficiaire et elle n'est même pas majoritairement regardée comme une « *authentique sûreté* »[2735]. Mais, même « *sans constituer une véritable sûreté* »[2736], son rôle est essentiel, car elle fige le patrimoine du débiteur qui ne peut ni diminuer son actif ni accroître son passif. Politiquement, ces clauses « *facilitent l'ingérence* »[2737] des créanciers qui sont autant des personnes privées que des organisations internationales comme la Banque Mondiale.

La clause de sûreté négative dans les contrats d'emprunt d'État européens

[Tableau réalisé par Caroline Lequesne-Roth[2738]]

	Absence de clause de sûreté négative	Octroi de nouvelles sûretés subordonné à l'octroi de sûretés égales et proportionnelles au bénéficiaire de la clause	Sûretés autorisées	Contrôle sur l'affectation des réserves de change
Autriche EMTN Prog. 2007		√		
Autriche A$MTN Prog. 2012		√		
Belgique EMTN Prog. 2008	√			
Belgique 2012	√			

[2734] *Ibid.*, p. 104.
[2735] *Ibid.*, p. 107.
[2736] Laurent AYNES et Pierre CROCQ, *Les sûretés - La publicité foncière*, 3e édition., Paris, Defrénois, coll. « Droit civil Philippe Malaurie, Laurent Aynès », 2008, 386 p., p. 136.
[2737] *Ibid.*, p. 136.
[2738] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 136 et 137.

Belgique OLO 2013	√			
Bulgarie - Global Bonds 2002		√	√	√
Bulgarie - Notes 2012		√		√
Chypre EMTN Prog. 2004		√		
Chypre EMTN Prog. 2011		√	√	
Croatie - Notes 2004		√	√	√
Croatie - Notes 2011		√	√	
Espagne EMTN Prog. 2004		√		
Estonie - Notes 2002		√		√
Finlande – Serial Bonds 2002	√			
Finlande – Serial Bonds 2010	√			
Finlande – EMTN Prog. 2012	√			
Grèce – Bonds 2008	√			
Grèce – Bonds 2009		√		
Hongrie – Notes 2003		√		√
Hongrie – Notes 2004		√		√
Hongrie – Bonds 2013	√			
Irlande – Bonds 2002	√			
Irlande – Bonds 2013	√			
Italie – Prog 2001		√		
Italie – Notes 2010		√		
Italie – Prog 2012		√		

Lettonie – Notes 2008		√		√
Lettonie – Notes 2011		√		√
Lettonie – Notes 2012		√		√
Lituanie – Notes 2009		√		√
Luxembourg – Notes 2008	√			
Luxembourg – Notes 2011	√			
Luxembourg – Notes 2013	√			
Malte 2013	√			
Pays Bas – Bonds 2012	√			
Pologne – Prog 2002		√	√	
Pologne – Note Supp 2009		√	√	
Pologne EMTN Prog. 2013		√	√	
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2003	√			
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2005	√			
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2006	√			
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2011	√			
Portugal EMTN Prog. 2013		√		
Portugal – Obrigaçoes do Tresouro Benchmark 2014	√			
République Tchèque EMTN Prog. 2009		√		
Roumanie -Notes 2010		√	√	
Royaume Uni - Notes	√			

2008				
Slovaquie -Bonds 2000		√	√	√
Slovénie - Notes 2007	√			
Suède EMTN Prog.2011	√			

§ 4 – Un recours limité à l'arbitrage

Il est classiquement considéré que le recours à l'arbitrage constitue *« une voie de recours plus efficiente »*[2739] que l'appel au juge qui présenterait lui des risques pour les prêteurs (principalement celui de se voir soumis au droit de l'État emprunteur). Le recours à l'arbitrage permettrait alors d'échapper à la supposée influence sur la solution du litige et serait intéressant pour les créanciers qui voudraient se prémunir de l'arbitraire et du politique. Pourtant, l'analyse des clauses des contrats d'emprunts permet d'observer que le recours à l'arbitrage semble paradoxalement peu utilisé. Cette donnée invite alors à étudier non seulement le sens du rejet des clauses compromissoires (**A**), mais aussi la pratique de l'arbitrage en elle-même, telle qu'elle est notamment réalisée par le centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) (**B**).

A. Le rejet des clauses compromissoires

Le futur recours à l'arbitrage est souvent envisagé au moment où le contrat est signé car il est considéré qu'après l'emprunt, il est « *plus difficile à faire admettre* »[2740]. C'est le sens des clauses dites « compromissoires ». En matière de dette publique, le rejet des clauses compromissoires est significatif, car « *le principe*

[2739] GCAB Releases Legal Memorandum Summarizing Recent Argentine Legislation and Bondholder Remedies Disponible en ligne.
[2740] Gaston JEZE, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, *op. cit.*, p. 255.

phare de l'arbitrage est la neutralité » dont l'ambition affichée est de « *dépolitiser un litige* » [2741]. Mais justement, l'étude des affaires portant sur les dettes publiques révèle qu'au contraire le but des démarches n'est jamais de dépolitiser les litiges, il s'agit au contraire de les politiser au maximum en s'appuyant sur certains principes juridiques, politiques et économiques défendus par certains systèmes. À cet égard, les juridictions compétentes des places financières de New York ou Londres sont prisées car il est considéré qu'elles rendent des décisions favorables aux prêteurs. C'est une situation de mise à « *contribution des systèmes juridiques et judiciaires du monde* »[2742]. Un accès à ces juridictions offrirait de meilleures chances d'où le souhait que le problème soit traité par les juges new-yorkais ou londoniens.

À cela, il faut ajouter que le contentieux de la dette publique se caractérise par l'apparition d'acteurs spécialisés dans la poursuite et dont la stratégie est de racheter des titres à bas prix dans le but d'extraire un profit spéculatif[2743]. Dans ces hypothèses, le sens de la jurisprudence anglaise et new-yorkaise représente une sécurité juridique et non un risque. Le choix de s'écarter de l'arbitrage pour être soumis à ces juridictions est donc au cœur de stratégies judiciaires tendant à minimiser le risque de perdre. À l'inverse, l'arbitrage présenterait un risque, car les arbitres peuvent être séduits par des arguments d'équité, l'opinion publique ou autre. La clause compromissoire représenterait la difficulté de conférer par construction de larges pouvoirs aux arbitres ou à l'institution désignés sans être certains d'obtenir gain de cause.

Les informations relevées par Caroline Lequesne-Roth confirment cette impression et lui permettent de signaler que « *les clauses compromissoires, quelle que soit leur forme, ne constituent pas une disposition standard des contrats d'emprunt d'État* »[2744]. Elles sont même « *quasi inexistantes* » à l'échelon global[2745].

[2741] Emmanuel Gaillard, cité par Isabelle COUET, « Emmanuel Gaillard: « La Russie veut faire croire que ce sont les autres Etats qui violent le droit » », *op. cit.*

[2742] Horatia MUIR WATT, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *op. cit.*

[2743] *Ibid.*

[2744] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 274.

[2745] Karen Halverson CROSS, *Arbitration as a Means of Resolving Sovereign Debt Disputes*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2007.

B. Le recours à l'arbitrage par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)

Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) a été créé par une convention internationale entrée en vigueur le 14 octobre 1966 [2746]. Il est historiquement lié à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, mais dès son origine, il est souhaité que le CIRDI soit considéré comme une « *institution autonome* »[2747] qui a pour ambition de régler les conflits entre les États et les investisseurs étrangers[2748]. À l'époque, la création d'une telle institution est justifiée par la nécessité de la coopération internationale pour le développement économique et notamment le rôle joué dans ce domaine par les investissements privés internationaux.

La singularité de l'institution est de se situer à côté de l'hypothèse jugée « *normale* » [2749] où le différent fait l'objet de recours devant les instances internes. Les différends « *appropriés dans certains cas* » concernés par le travail du CIRDI sont ceux attachés à la « *conciliation et l'arbitrage* », mais ll CIRDI impose que « *toute recommandation des conciliateurs soit dûment prise en considération et que toute sentence arbitrale soit exécutée* » [2750].

Le CIRDI est composé de conciliateurs et d'arbitres [2751] réunis dans une Commission (composée d'un seul membre ou d'un nombre impair nommé conformément à l'accord des parties si cela est possible) qui ont pour fonction « *d'éclaircir les points en litige entre les parties* » tout comme elle « *doit s'efforcer*

[2746] La Convention a été élaborée par les Administrateurs de la Banque mondiale. Le 18 mars 1965, les Administrateurs ont soumis la Convention, avec un rapport, à l'examen des gouvernements membres de la Banque mondiale en vue de sa signature et de sa ratification. La Convention est entrée en vigueur le 14 octobre 1966, suite à sa ratification par 20 pays. Au 30 juin 2015, 159 États ont signé la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États, voir la Convention et Règlements du CIRDI (CIRDI/15 Avril 2006) et les Rapports annuels.

[2747] Le Centre a la personnalité juridique internationale (Article 18). 2. Le centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements est l'un des cinq piliers de la Banque Mondiale.

[2748] Antonio R. PARRA, *The History of ICSID*, OUP Oxford, 2012, 490 p.

[2749] Convention pour le règlement des differends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats – Préambule Disponible en ligne.

[2750] Convention pour le règlement des differends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats – Préambule Disponible en ligne.

[2751] La plupart des arbitres désignés occupent parallèlement des fonctions de hauts fonctionnaires, d'universitaires, de consultants ou d'associés au sein de grands cabinets internationaux.

de les amener à une solution mutuellement acceptable »[2752]. Il faut remarquer que la Convention ne dit rien sur le cadre conceptuel ou la philosophie de l'arbitrage et de la conciliation[2753] (sans même développer les cas de conflit d'intérêts). Il s'agit pourtant d'un sujet important car les conflits internationaux mettent en exergue des conceptions très différentes de l'économie, du droit ou de la morale. Au sein du CIRDI, l'arbitre est considéré comme disposant « *d'une compétence et d'une renommée lui permettant de soutenir efficacement ses vues dans le cadre des délibérés* »[2754]. La Convention se contente de signaler que « *tout différend qui pourrait s'élever entre les parties concernant le sens ou la portée de la sentence peut faire l'objet d'une demande en interprétation adressée par écrit au Secrétaire général par l'une ou l'autre des parties* »[2755].

L'exemple de l'affaire « *Abaclat et autres contre République d'Argentine* » est significatif des difficultés posées par le manque de consensus sur les concepts[2756]. Dans cette affaire, des questions portant sur la recevabilité de l'action devant le CIRDI sont posées et toutes ont comme caractéristique d'être sujettes à interprétation[2757]. La première question est de déterminer si les obligations d'État doivent être appréhendées comme telles et porte sur la notion *d'investissement* dont la caractérisation définit le champ de compétence du Tribunal arbitral. La notion « d'investissement » ne va pas de soi et la question de savoir si des titres financiers peuvent être considérés comme tels au regard de l'article 25 de la Convention de Washington est discutée[2758]. Une autre question est celle du consentement de l'État.

[2752] Convention pour le règlement des differends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats – Article 34 Disponible en ligne.

[2753] Toutefois, « une partie peut demander à la Commission ou au Tribunal la récusation d'un de ses membres pour tout motif impliquant un défaut manifeste des qualités requises », Convention pour le règlement des differends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats – Article 57 Disponible en ligne.

[2754] Bruno POULAIN *in* (sous la direction de) Ibrahim FADLALLAH, « Investissements internationaux et arbitrage », *Les Cahiers de l'Arbitrage (The Paris Journal of International Arbitration)*, n° 4, 1 Octobre 2013, p. 929 et s.

[2755] Convention pour le règlement des differends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats – Article 50 Disponible en ligne.

[2756] Demande d'arbitrage du cabinet White & Case datée du 14 septembre 2006 dans laquelle le CIRDI a eu à se prononcer sur le plan de restructuration de 2005, sur le fondement d'un Traité bilatéral d'investissement conclu entre les Républiques italienne et argentine en 1990. Disponible en ligne.

[2757] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*

[2758] COMITE FRANÇAIS DE L'ARBITRAGE, « Groupe de travail sur l'arbitrage en matière bancaire et financière - Rapport final », *Les Cahiers de l'Arbitrage (The Paris Journal of International Arbitration)*, n° 3, 1 Octobre 2014, p. 419 et s.

Ce point est relevé par l'Argentine, car le contrat d'origine ne comporte aucune clause compromissoire. Le Tribunal statue favorablement sur la recevabilité des actions de masse portées, alors que la Convention de Washington et le règlement d'arbitrage du CIRDI sont silencieux sur ce point. Ainsi que l'observe Caroline Lequesne-Roth, « *en reconnaissant la compétence de la juridiction arbitrale pour trancher les litiges opposant les États débiteurs à leurs créanciers privés, le Tribunal offre un nouveau forum à ces derniers : les contestations entourant les décisions de l'État débiteur en difficultés financières, des plans de restructuration au défaut unilatéral, laissent entrevoir la perspective de batailles contentieuses prochaines pour les États* »[2759]. L'engouement suscité par la décision Abaclat, notamment sur les « mass claim »[2760] au sein de la communauté des investisseurs et les réactions de nombreux cabinets de conseils juridiques encourageant leurs clients à poursuivre cette stratégie contentieuse prometteuse témoignent de cette opportunité naissante pour les créanciers. Pour le même auteur, « *les décisions de recevabilité et d'admissibilité du CIRDI marquent une étape décisive dans l'histoire contemporaine du contentieux des dettes d'État en ce qu'elles consacrent le rôle d'un juge privé dans le processus de résolution d'une crise de la dette publique. Cela signifie qu'à ce jour, un arbitre – soit un juge privé, désigné par les parties, indépendamment de tout système judiciaire national ou international - peut être conduit à se prononcer en opportunité sur les décisions adoptées par un État pour rétablir sa situation financière, et plus particulièrement sur des décisions aux implications politico-sociales aussi décisives que les restructurations de dettes d'État* »[2761]. Bruno Poulain souligne lui que « *le développement du droit international des investissements et la multiplication récente des procédures d'arbitrage CIRDI posent des questions nouvelles* »[2762]. Le CIRDI est-il adapté au contentieux des dettes publiques ? Dans un système sans norme mondiale de référence et dans le flou conceptuel actuel, la question est posée[2763].

[2759] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 372-373.

[2760] Le tribunal qualifie la procédure de « mass proceedings » afin d'éviter d'établir un lien avec des actions de classe. Voir Julien CAZALA *in* (sous la direction de) Ibrahim FADLALLAH, « Investissements internationaux et arbitrage », *op. cit.*

[2761] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 372-373.

[2762] Bruno POULAIN *in* (sous la direction de) Ibrahim FADLALLAH, « Investissements internationaux et arbitrage », *op. cit.*

[2763] Michael WAIBEL, *Opening Pandora's Box*, *op. cit.*

Section 2 – La place prépondérante des organisations internationales

La place prépondérante accordée aujourd'hui aux organisations internationales en matière de gestion de dettes publiques est la double conséquence de l'interdiction de recourir à la guerre pour le recouvrement de dettes posée par la Convention de La Haye de 1907 ainsi que le développement d'un Marché financier mondial encadré par les États les plus puissants. Dans ce contexte, les organisations internationales sont présentées comme indépendantes et leurs interventions apparaissent légitimes tant qu'elles ne sont pas influencées par certains dictats (**§ 1)**. Ce dernier point est justement très discuté et a poussé à la création d'autres institutions telles que le « Club de Paris » ou de divers comités consultatifs dénommés « Club de Londres » (**§ 2**).

§ 1 - Les justifications à l'intervention d'organismes internationaux indépendants des États

Les problèmes posés par les dettes publiques sont aujourd'hui l'un des cœurs de métier des organisations internationales indépendantes. Toutefois, il faut relever que ce rôle ne leur a pas été attribué au moment de leur création. Leurs missions actuelles sont dans les faits largement une réponse aux crises financières qui ont jalonné le XX^{e} siècle (**A**). Aujourd'hui, ces interventions sont très poussées et même contestées pour l'influence qu'exerceraient leurs membres les plus importants (**B**). Il faut d'ailleurs souligner que l'adhésion à ces organisations n'offre pas une protection absolue, car il existe des hypothèses dans lesquelles les États peuvent en être exclus s'ils ne respectent pas un certain code de conduite (**C**).

A. Sens et enjeux des interventions d'organisations supranationales et indépendantes

La dette publique est au cœur des travaux de nombreuses organisations internationales tels que la Banque des règlements internationaux ou le FMI[2764]. Elle

[2764] https://www.bis.org/, voir le BIS 86th Annual Report, p. 83 pour un exemple.

est aussi le sujet de certaines conventions comme la Convention des Nations-Unies du 2 décembre 2004 sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens[2765]. Toutefois, l'emprise actuelle des organisations internationales doit être observée avec prudence car la place qui est la leur aujourd'hui n'est pas celle qui leur a été attribuée au moment de leur création. Le Fonds monétaire international (FMI) a par exemple été créé pour coordonner les taux de change ou encore encadrer certaines politiques au sein des pays industrialisés afin d'éviter les déséquilibres de la période d'avant-guerre. Rien n'a été dit sur les dettes publiques à cette époque. Les premières actions des organisations internationales sont principalement des réactions[2766]. Les premières négociations sur les dettes publiques apparaissent dans les années 1960 et elles concernent d'abord les pays d'Amérique latine[2767]. D'ailleurs, contrairement à ce qui pourrait être pensé, l'entrée sur scène des organismes internationaux est le fait des créanciers qui souhaitent se prémunir et s'organiser afin d'obtenir le paiement de leurs créances face aux politiques menées par les États en difficultés[2768]. Les créanciers sont donc historiquement les premiers disposés à la négociation et c'est par la suite que sont imaginées des instances d'arbitrages dédiées.

La mission de stabilisation financière du FMI le pousse aujourd'hui à favoriser l'accès aux crédits commerciaux et aux marchés obligataires. À l'heure actuelle, la régularisation de la situation vis-à-vis des créanciers extérieurs publics et privés est selon Christian Noyer « *l'un des principaux objectifs* » du FMI [2769]. Il est qui plus est

---

[2765] Cette convention prévoit que les États peuvent renoncer par contrat écrit à leur immunité d'exécution sur des biens ou des catégories de biens utilisés ou destinés à être utilisés à des fins publics. Il ne peut y être renoncé que de manière expresse et spéciale, en mentionnant les biens ou la catégorie de biens pour lesquels la renonciation est consentie. Voir info et Malik LAAZOUZI, « La neutralisation de la renonciation conventionnelle à l'immunité d'exécution de l'État étranger en France », *op. cit.*

[2766] Sur ce point, voir William RHODES R., « Le FMI et le Club de Londres », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 397-401.

[2767] Dès le milieu du XXe siècle, l'Equateur, le Brésil, le Chili, le Pérou ou à la fin des anénes 1990 le Mexique et l'Argentine.

[2768] Pour un exemple, « Le Brésil a offert en 1943 deux options à ses créditeurs. Dans un cas, les créditeurs conservaient le principal, mais les taux d 'intérêts offerts étaient réduits de moitié. Dans l'autre option, les créditeurs recevaient un paiement immédiat correspondant à 10 % de la dette ; mais le principal et les intérêts étaient tout deux réduits », voir Daniel COHEN, « La dette des pays en voie de développement : entre le chagrin et l'oubli », *op. cit.*

[2769] Christian NOYER, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 389-395.

considéré que le FMI « *jouit d'un mandat implicite de la part des créanciers pour faire adopter au pays endetté un tel programme d'ajustement* »[2770].

Le FMI et la Banque mondiale occupent une place à part et proposent des directives de gestion de la dette publique (ou « souveraine » dans leur langage)[2771], ils publient des documents clairs et précis pour diffuser les règles de la gestion de la dette souveraine. Celles-ci « *consistent à établir une stratégie de gestion de la dette de l'État capable de mobiliser le montant de financement voulu, de réaliser ses objectifs de coût et de risque ainsi que tous les autres objectifs que les autorités peuvent avoir fixés à la gestion de la dette souveraine, par exemple le développement et le maintien d'un marché de titres publics performant* »[2772].

L'approche des organisations est nécessairement marquée par certaines doctrines dominantes et les mots de la matière. Il s'agit de soutenir que les États doivent veiller à ce que « *tant le niveau que le rythme de croissance de la dette publique soient fondamentalement tolérables* »[2773], de se reposer sur une administration efficace et un cadre institutionnel solide ou encore de coordonner leurs politiques monétaire et budgétaire. Selon ces organisations, les États doivent faire les efforts nécessaires pour se prémunir contre différents risques.

[2770] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 57.
[2771] *Ibid.*, p. 58.
[2772] DIRECTIVES POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE Document préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 21 mars 2001, p. 1.
[2773] DIRECTIVES POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE Document préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 21 mars 2001, p. 1.

Directives du FMI pour la gestion de la dette publique

Le risque de marché	Risque lié à l'évolution des prix du marché, tels que les taux d'intérêt, les taux de change, les prix des produits de base.
Le risque de refinancement	Devoir renouveler la dette à un coût exceptionnellement élevé, ou à l'extrême, de ne pas pouvoir la renouveler du tout.
Risque de liquidité	Du point de vue de l'investisseur (qui tente de se dégager d'une position lorsque le nombre des opérateurs a fortement diminué ou que le marché considéré n'est pas assez actif) ou de l'emprunteur (concerne une situation dans laquelle le volume des actifs liquides est susceptible de fortement diminuer à cause d'obligations de trésorerie imprévues et/ou en cas de difficultés à obtenir à bref délai des ressources liquides par l'emprunt).
Risque de crédit	Risque de non-exécution, de la part de l'emprunteur, des conditions de prêts ou autres contrats sur actifs financiers ou, de la part d'une contrepartie, des conditions d'un contrat financier.
Risque de règlement	Risque qui concerne la perte que l'État peut subir par suite d'un non-règlement de la part de la contrepartie, dû à toute autre raison qu'un défaut de paiement.
Risque opérationnel	Risque qui regroupe différents types de risque, notamment : les erreurs de transaction aux différentes étapes de l'exécution et de l'enregistrement des opérations, les insuffisances ou les défaillances du contrôle interne. Etc.

Source : DIRECTIVES POUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE Document préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 21 mars 2001, p. 9

B. Les pressions politiques des membres les plus influents

Les organisations internationales sont actuellement fortement critiquées pour leur trop grande sensibilité aux pressions politiques exercées par ses membres les plus influents. Celles-ci sont manifestes quand en 1991 la Pologne et l'Égypte sont récompensées par des réductions de dette pour des raisons politiques[2774], une autre illustration est celle du traitement accordé à l'Irak en décembre 2004 (30 milliards de dollars annulés sur les 37 dus)[2775], mais dans leur ensemble ces influences sont difficiles à mesurer. Elles apparaissent clairement quand le FMI avance que certains États « *ne satisfont pas encore les conditions « normales »* » et l'illustre par son utilisation du Fonds fiduciaire, puis au moyen de la facilité d'ajustement structurel (FAS) et de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) pour bénéficier de son son aide financière[2776]. Pour les saisir dans toute leur amplitude, il convient plutôt de se rapprocher des études sur les rapports politiques comme la pyramide d'Exter et les autres recherches permettant de comprendre le double sens des rapports de force, économique, mais aussi politique (par exemple les pressions sur le gouvernement de Lima au Pérou pour qu'il « *respecte les droits de l'homme* » et ouvre ses prisons aux visites du CICR).

Ces influences sont dénoncées par certains leaders politiques qui peuvent même chercher à créer leurs propres institutions ou à faire évoluer celles en place. Fidel Castro a prononcé plusieurs discours sur cette question, dont un à la fin de la rencontre sur la Dette extérieure de l'Amérique Latine et des Caraïbes à La Havane le 3 août 1985[2777]. Dans ce discours, Fidel Castro remet en cause les politiques menées par le FMI et souligne que « *tout au long de ces années, Cuba a exposé ces problèmes dans les organismes internationaux* »[2778]. Le SELA (the Latin American and

---

[2774] René LONGET, « II. Négociations internationales », *Annuaire suisse de politique de développement*, N°13, 1 Janvier 1994, pp. 13–94.
[2775] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 68.
[2776] https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/esaff.htm La FASR a été remplacée en novembre 1999 par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prgff.htm.
[2777] Ce discours, et de nombreux autres, sont disponibles sur le site http://www.cadtm.org/Francais
[2778] http://www.cadtm.org/Fidel-Castro-La-dette-ne-doit-pas.

Caribbean Economic System) a par exemple été créé en réaction aux organisations internationales considérées comme le bras armé des États-Unis[2779].

Plus généralement, la dimension organique de la dette publique en fait un sujet présent dans les travaux de toutes les organisations internationales quand bien même leur but pourrait ne pas sembler immédiatement lié (par exemple l'OPEP[2780]).

C. L'hypothèse de l'exclusion d'une organisation supranationale

Le principe de souveraineté juridique des États est au cœur de la logique du droit international. Les influences, les effets de domination ou les « hiérarchies » entre États « faibles » et « puissants » sont des considérations permises par l'observation des pratiques du point de vue politique ou économique, mais pas juridique. En droit, un État ne peut pas imposer à un autre État une quelconque obligation si celui-ci ne l'a pas permise dans un premier temps. Toutefois, la coopération internationale est aujourd'hui largement pratiquée via des organisations internationales indépendantes qui ne prévoient pas les mêmes règles. Dans bien des circonstances, ces organisations peuvent influencer les décideurs d'un État qui par la suite sont dans l'obligation politique ou économique (même parfois juridique) d'adopter certaines mesures. Alors que peut-il se passer si un État refuse d'adhérer aux comportements dictés par ladite organisation ? Les traités internationaux qui fondent les organisations internationales sont pour l'essentiel muets sur la question de l'exclusion des membres qui ne respectent pas les règles communes. Il n'existe par exemple aucune mention d'une possible exclusion des États membres dans le TUE ou le TFUE. C'est une question politique importante et la Grèce a par exemple été menacée d'expulsion par différents dirigeants tels que l'ancien directeur de la Banque Centrale Européenne Jean Claude Trichet en avril 2011 qui a indiqué avoir signalé au Premier ministre grec que la prise

---

[2779] http://www.sela.org/ The Latin American and Caribbean Economic System (SELA) is a regional intergovernmental organization that groups 27 Latin American and Caribbean countries. With headquarters in Caracas, Venezuela, SELA was established on 17 October 1975 by the Panama Convention and its current membership includes Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic, Suriname, Trinidad & Tobago, Uruguay and Venezuela.
Pour des exemples de travaux du SELA : http://www.sela.org/es/buscar/?generalQuery=public+debt

[2780] Pour des travaux de l'OPEP (organisation des pays exportateurs de pétrole) sur la dette publique, voir http://www.opec.org/opec_web/en/1686.htm.

de certaines décisions pouvait conduire à forcer la Grèce à quitter la zone euro et à rétablir sa propre monnaie. Dans le même sens, un ministre des Finances allemand a souhaité imposer au gouvernement Tsipras que la dette grecque soit gérée hors de Grèce[2781]. Joseph Blocher, G. Mitu Gulati et Laurence R. Helfer ont réfléchi à la question de savoir si malgré la non-reconnaissance d'une telle règle dans les Traités il était possible d'envisager l'expulsion d'un État membre et sous quelles conditions[2782].

Le Fonds monétaire international (FMI) envisage l'exclusion d'un de ses membres dans ses Art. XXVI, sections 1–2 qui prévoit que « *a) Si un État membre manque à l'une de ses obligations au titre des présents Statuts, le Fonds peut le déclarer irrecevable à utiliser les ressources générales du Fonds »* et que *« b) (…) si l'État membre persiste à ne pas remplir l'une de ses obligations au titre des présents Statuts, le Fonds peut, par une décision prise à la majorité de soixante-dix pour cent du nombre total des voix attribuées, suspendre les droits de vote de l'État membre* »[2783]. Cela ne s'est jamais produit, mais en 2015 la directrice générale du FMI a mis en garde la Grèce d'une éventuelle application des dispositions prévues en cas d'incident de paiement à savoir l'exclusion de l'État concerné, sous réserve de l'approbation du conseil d'administration du Fonds[2784]. La « clause FMI » correspond donc à une hypothèse dans laquelle « *le défaut peut être déclaré lorsque l'État cesse d'être membre du FMI de son propre fait, ou en conséquence de la suspension de ses droits* »[2785]. Caroline Lequesne-Roth observe à l'aide de son échantillon que « *si la clause FMI ne constitue pas un standard global à ce jour, son introduction dans les contrats d'emprunt d'État est plus courante qu'il y a une vingtaine d'années* »[2786].

[2781] Joseph BLOCHER, G. Mitu GULATI et Laurence R. HELFER, *Can Greece Be Expelled from the Eurozone? Toward a Default Rule on Expulsion from International Organizations*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2016.
[2782] *Ibid.*
[2783] Statuts du Fonds monétaire international, p. 60. Disponible en ligne.
[2784] « Grèce : de l'incident de paiement à l'exclusion, ce que prévoit le FMI », 21.06.2015. Disponible sur Le Monde.fr.
[2785] Caroline LEQUESNE-ROTH, « L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens », *op. cit.*, p. 217.
[2786] « 26 % des contrats d'emprunt conclus entre 1990 et 1999 comportaient une telle clause contre 38% sur la période 2000-2011. Au sein de notre échantillon contractuel, la clause concerne seulement 18% des contrats », voir *Ibid.*, p. 222.

À côté, il faut aussi relever les hypothèses d' « exclusion volontaire » comme celle du Venezuela qui a quitté le FMI et la Banque Mondiale et a cherché à promouvoir une « Banque du Sud » pour financer les PED[2787].

§ 2 – Les clubs de dettes publiques

Les clubs de dettes publiques sont des associations ou des cercles réunissant les débiteurs et les créanciers afin de trouver une issue aux crises. Ils sont nés de la pratique durant la seconde moitié du XX^{e} siècle pour faire face aux problèmes de remboursement des emprunts. Parmi eux, le Club de Paris est un lieu de rencontre informel entre les débiteurs et les créanciers institutionnalisés (**A**) alors que le Club de Londres correspond lui à différents comités consultatifs agissant pour le compte des banques commerciales et organisant des rencontres ainsi que des négociations entre les gouvernements débiteurs et les banques créancières (**B**).

A. Le Club de Paris : « une institution née du hasard »

Le Club de Paris est un forum informel né du hasard et de la volonté exprimée par certains États de sortir du contrôle du FMI (**1**). Cette motivation ne doit toutefois pas faire oublier qu'il existe des liens étroits entre le Club de Paris et le FMI qui n'entend pas abandonner la supervision des conflits portant sur les dettes publiques (**2**).

1. Un forum informel

Selon l'expression de Jean-Jacques Bienvenu, le Club de Paris est « *une institution née du hasard* »[2788]. Jean-Claude Trichet le définit lui comme « *une non-institution qui allie l'imagination latine avec le pragmatisme anglo-saxon* »[2789].

[2787] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 61.
[2788] Séminaire « Histoire comparée des institutions et politiques financières », 1er mars 2011.
[2789] *Le Monde*, 7 janvier 1986.

Constitué en 1956 sans statut, c'est un « *forum informel* »[2790] créé pour répondre aux problèmes posés par la situation de l'Argentine qui se trouve alors dans une situation de surendettement et demande une renégociation de sa dette. Toutes les parties intéressées se réunissent à Paris sous la présidence du Directeur du Trésor français et la négociation réussie si bien qu'elle donne par la suite lieu à une nouvelle institution dénommée le « Club de Paris ». Le succès du Club s'explique car à l'époque le FMI est débordé face à un nombre important de défauts souverains et semble de plus illégitime pour certains États. En effet, dès les années 1950, une part importante du traitement des défauts souverains est géré directement par les États et c'est dans ce contexte que le Club de Paris voit le jour en 1956[2791]. Le succès du Club de Paris n'est d'ailleurs pas démenti par la suite. Pour Christian Noyer ce succès peut être expliqué car le débiteur n'a pas d'autre voie pour reconquérir sa crédibilité ; celle-ci est au coeur du système financier et est nécessaire pour obtenir de nouveaux crédits ou attirer des investisseurs. L'État débiteur doit donc toujours chercher « *la régulation pleine et entière de ses relations avec ses créanciers* »[2792]. Pour le formuler autrement, il s'agit de souligner que même dans une situation financière très difficile un État ne peut pas se permettre de se couper du marché mondial.

La règle de fonctionnement centrale du Club de Paris est que c'est l'État débiteur et exclusivement lui qui demande la réunion du Club. La souveraineté des États doit être respectée car c'est une organisation informelle. La composition du Club de Paris est variable, c'est une réunion de représentants d'un État débiteur et d'États créanciers ainsi que des banques centrales ou des organisations internationales. Le Club de Paris ne règle que les problèmes des dettes bilatérales (les dettes d'un État à d'autres États ou ses démembrements). Les dettes d'un État à l'égard de banques privées ne se règlent pas au Club de Paris. Le Club examine au cas par cas la situation d'endettement des pays qui le demandent. La réunion vise à élaborer des modalités générales de consolidation des dettes publiques et privées garanties d'un pays donné

[2790] Christian NOYER, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *op. cit.*

[2791] http://www.clubdeparis.org & International Centre For Settlement Of Investment Disputes, Washington, d.c. Abaclat And Others (Case formerly known as Giovanna A Beccara And Others) (Claimants) And The Argentine Republic (Respondent) - Decision On Jurisdiction And Admissibility, 4 August 2011, ICSID CASE N°. ARB/07/5 disponible en ligne. https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC5312_En&caseId=C95

[2792] Christian NOYER, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *op. cit.*

(accord-cadre) et les modalités qui sont ensuite recommandées aux gouvernements en vue d'accords bilatéraux. Ces accords peuvent porter sur différents points[2793]. Martin Collet souligne que *« la démarche suivie par les créanciers, qui conduit bien souvent à annuler une partie de la dette des États concernés, ne relève pas de l'angélisme, mais d'une démarche à la fois politique et économique, fondée sur l'idée qu'un pays asphyxié ne pourra plus du tout honorer ses engagements et que, finalement, mieux vaut un tiens que deux tu l'auras …* »[2794].

Aujourd'hui le Club de Paris, dont la Direction générale du Trésor assure le Secrétariat et le Directeur général du Trésor la Présidence, reste un groupement informel de créanciers. En 60 ans d'existence, il a mené à bien 430 négociations de restructuration de dette souveraine avec 90 pays et a traité plus de 580 Md$ de créances[2795]. Il entend favoriser « *une approche flexible, fondée sur un dialogue franc et direct entre créanciers souverains et privés* »[2796]. En ce sens, le Club « *fournit le cadre, pour ses membres, de discussions régulières, mensuelles, sur la situation économique et financière de ses débiteurs. Le Club de Paris constitue ainsi un forum de discussion qui permet aux créanciers de bénéficier d'un important levier pour recouvrer des créances, d'échanger des informations entre eux, mais aussi avec les institutions financières internationales, et enfin de contribuer à une réflexion collective sur la mécanique de restructuration des dettes souveraines. Grâce aux accords conclus en son sein, le Club de Paris permet également aux débiteurs d'éviter des périodes prolongées de défaut et d'arriérés, et permet aux pays ayant fait l'objet d'une restructuration d'accéder à de nouvelles sources de financement privées et publiques. Il contribue ainsi à l'objectif ultime d'un développement économique soutenable et partagé* »[2797].

Il faut enfin noter que le Club de Paris communique de manière plutôt transparente sur ses actions, comme en témoigne la publication de ses travaux disponibles sur internet[2798].

[2793] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 64 et suivantes.
[2794] Martin COLLET, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 333.
[2795] Geoffroy CAILLOUX, « L'Argentine, les vautours et la dette », *op. cit.*
[2796] *Ibid.*
[2797] *Ibid.*
[2798] Voir notamment http://www.clubdeparis.org/fr/communications/page/forum-aux-questions et http://www.clubdeparis.org/fr.

2. Les liens étroits entre le Club de Paris et le FMI

Les liens entre le Club de Paris et le FMI sont « *extrêmement étroits* »[2799] . Le FMI bénéficie d'un statut d'observateur lors des réunions et propose sa stratégie en matière de gestion des dettes publiques. Dans son récent discours sur les 60 ans du Club de Paris, la Directrice du FMI et ancienne ministre des Finances Christine Lagarde salue ce « *forum du monde pour la participation du secteur officiel* » dont elle souligne l'action « *efficace et pertinente* »[2800]. Selon le même communiqué de Christine Lagarde : « *du point de vue du FMI, le Club de Paris a joué un rôle inestimable dans la résolution d'un certain nombre de crises difficiles. Cependant, avec de nouvelles vulnérabilités émergentes et des changements structurels dans le paysage de la finance officielle, je vois trois grands domaines où il sera important pour le Club de Paris de continuer à s'adapter. Je crois qu'il devrait élargir sa composition pour inclure d'autres grands créanciers institutionnels, étendre les innovations de financement et traiter les questions soulevées par les détentions publiques d'obligations souveraines* » [2801].

Christien Noyer qualifie le FMI de garant de la « *conditionnalité macroéconomique* », c'est-à-dire que « *les créanciers considèrent que le rééchelonnement de la dette est par nature exceptionnel, et n'a donc de sens que s'ils disposent de garanties suffisantes sur les efforts pris par le pays débiteur pour revenir le plus rapidement possible à des relations normales entre débiteur et créancier* » [2802].

Aujourd'hui, le Club de Paris n'est pas une institution reconnue par tous et ses rencontres restent informelles. L'action du FMI est alors « *un élément central indispensable des travaux du Club de Paris* » [2803]. Ils sont guidés par certains principes ayant pour but de faciliter les décisions et les accords entre les États membres.

[2799] Christian NOYER, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *op. cit.*

[2800] Paris Club 60th Anniversary—Keynote Address by Christine Lagarde Managing Director, International Monetary Fund. 1 juillet 2016. Disponible en ligne.

[2801] Paris Club 60th Anniversary—Keynote Address by Christine Lagarde Managing Director, International Monetary Fund. 1 juillet 2016. Disponible en ligne.

[2802] Christian NOYER, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *op. cit.*

[2803] *Ibid.*

B. Les commissions consultatives : le Club de Londres

Le terme « Club de Londres » désigne différents groupes de banques de dépôt qui se rencontrent pour coordonner le rééchelonnement de la dette des pays emprunteurs[2804]. Ces commissions consultatives appelées « Club de Londres » se réunissent dans les faits à New York, Londres, Paris, Franckfort ou dans d'autres villes selon les préférences des États et des banques (c'est une différence avec le Club de Paris qui se réunit toujours à Paris).

Le Club de Londres correspond dans les faits à différents comités consultatifs qui agissent pour le compte des banques commerciales et organisent des rencontres ainsi que des négociations entre les gouvernements débiteurs et les banques créancières. Un nouveau comité consultatif est formé pour chaque négociation et il est habituellement dirigé par le plus grand créditeur[2805]. Ce Club ne rééchelonne pas les intérêts, mais seulement le capital ; « *les arriérés d'intérêts doivent en principe être réglés avant la réunion. À la différence du Club de Paris, il peut offrir de nouveaux financements pendant la renégociation. La période de consolidation peut être supérieure à 1 an* »[2806]. Une fois l'accord de principe conclu, « *chacune des banques créancières doit l'approuver. L'accord entre en vigueur quand un pourcentage préalablement fixé des créanciers l'a signé et que les autres conditions ont été satisfaites (par exemple, le paiement des arriérés), ce qui implique des délais assez importants entre la signature et l'entrée en vigueur* » [2807].

Le Club de Londres a été créé en 1976 pour tenter de résoudre les problèmes de paiements du Zaïre. L'ambition du Club est de parvenir à un accord face à une crise, c'est une commission *ad hoc* créée pour un problème et une durée déterminée. Celle-ci peut avoir une grande ampleur comme en témoigne l'exemple du Mexique en 1992 qui est débiteur de 800 banques. Pour faire face à ces difficultés, le Club a rassemblé les principales banques créditrices pour leur demander de servir de commission consultative auprès du gouvernement mexicain pour l'aider à régler le problème des échéances de la dette commerciale. Une fois que les banques les plus importantes

---

[2804] William RHODES R., « Le FMI et le Club de Londres », *op. cit.*

[2805] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 69.

[2806] Sandrine LEVASSEUR et Christine RIFFLART, « Crises de dette souveraine : vers une nouvelle résolution ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 86, n° 3, 1 Juillet 2003, pp. 83-131.

[2807] Marc RAFFINOT, *La dette des tiers mondes*, *op. cit.*, p. 69.

parviennent à un accord avec la commission consultative, elles servent d'intermédiaires entre le pays et le reste des banques. L'Indonésie a par exemple fait appel au Club de Londres à la fin des années 1990 pour faire face à l'effondrement d'un secteur bancaire peu régulé, dollarisé et dans un contexte de surévaluation monétaire. La dette publique indonésienne était par ailleurs à un niveau élevé en raison d'une politique fiscale laxiste et de graves lacunes de gouvernance publique[2808]. La Jamaïque a été victime d'une contagion de la crise asiatique. La mauvaise gouvernance du régime politique jamaïcain, la faillite des banques, la dépréciation très brutale du change aboutirent à une crise majeure allant jusqu'au défaut souverain et aux restructurations[2809].

[2808] Les finances publiques des pays émergents : 2e partie, Tableau 1. Crises bancaires et dette publique dans les pays émergents : quelques exemples emblématiques, Pôle économique du groupe Crédit Agricole, N° 144 – Novembre - Décembre 2010 Disponible en ligne.

[2809] Les finances publiques des pays émergents : 2e partie, Tableau 1. Crises bancaires et dette publique dans les pays émergents : quelques exemples emblématiques, Pôle économique du groupe Crédit Agricole, N° 144 – Novembre - Décembre 2010 Disponible en ligne.

Conclusion de la deuxième partie

Alexander Sack écrivait en 1927 que « *le crédit public a besoin d'un code à lui* »[2810]. À l'image du Code civil, il pourrait disposer de Chapitres et de Sections qui définiraient le concept de dette publique, mettraient en avant un régime permettant d'envisager successivement ses débiteurs, ses créanciers ainsi que les règles qui gouvernent leurs rapports. Un Code de la dette publique permettrait sans doute de rompre avec certaines habitudes et idées-fausses, il obligerait peut-être même le législateur à étudier le régime juridique du défaut des États, pourrait proposer une liste exhaustive des différents engagements qu'il convient de considérer comme étant une partie de la dette publique ou encore proposer une annexe explicative des enjeux représentés par les différents systèmes comptables. Ce projet permettrait de rompre avec une partie de l'opacité du système et au regard de l'histoire, il est permis de penser que le Grand Livre de la dette publique a incarné cela. Il s'agissait en effet non seulement d'un registre permettant une « bonne gestion », mais aussi d'un document regroupant pour l'opinion tous les titres de dette publique et qui, par exemple à travers le principe d'anonymat des créanciers, posait les bases de ce que signifie la dette publique après la Révolution. Toutefois, ce projet semble marqué par une perception juridique des problèmes sociaux alors que le système de la dette publique est dans un état de tension très fort entre des règles d'ordres différents. Aujourd'hui, le système de la dette publique s'impose même comme un exemple de ce que peut signifier une économie mondialisée où les valeurs et les règles sont perçues et pensées globalement. Les différentes dispositions juridiques de chacun des États ne sont plus que des exceptions face au besoin d'unité. Cette unité est aujourd'hui réalisée par l'économie et la politique. Alors, si le besoin de faire émerger un sens commun de la dette publique est la préoccupation majeure, cette construction ne se fait pas sans heurts et est porteuse de sa propre violence. La plus visible étant la mise en place d'une hiérarchie entre les États qui contredit l'un des plus anciens principes juridiques des relations internationales, celui de leur souveraineté respective.

[2810] Alexander Nahum SACK, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*, *op. cit.*, Préface XIV.

Conclusion générale

En défendant une approche « organique », cette thèse soutient que le système de la dette publique est un monde dans lequel les organes sont liés les uns aux autres, sentent d'une façon générale cette solidarité et obéissent à certaines obligations[2811]. Pour le formuler autrement, le système de la dette publique lie tous les habitants d'un même État, d'une même Nation, voire aujourd'hui d'une même société globale à l'image de ce que sont les marchés financiers et de ce que semble imposer la logique économique. Trop souvent présentée comme problème qui pourrait être résolu, la dette publique doit être comprise dans une perspective de déséquilibres globaux, de choix de société et de modèle d'État. Plus encore, il est possible d'avancer que ce qui justifie l'existence de l'État dans un modèle démocratique est sa position de débiteur, c'est-à-dire qu'il défend des libertés et assure certains droits. Ces droits politiques représentent un projet de société et ils sont même parfois qualifiés de « naturels » au sens où ils seraient la raison et le but de l'État social. La dette publique est alors une dette globale qui unit l'ensemble des individus, mais qui dépend des contextes politiques et sociaux qui la voient exister. Elle doit alors être envisagée comme un lien social qui définit ce que sont les sujets dans telle société ou tel État car le phénomène d'endettement public est structurel et structurant.

La dette publique est autant une force économique qu'un facteur de démocratisation de la société par l'État. Elle n'est ni un bien ni un mal, elle est ce que le pouvoir gouvernant décide d'en faire. Le choix de dette est un choix de société et les problèmes qu'elle soulève ne peuvent pas être considérés comme existant indépendamment des représentations et des valeurs que s'en font les agents du système. Le système doit être observée au regard de l'affirmation de Pierre Legendre selon laquelle « *tous les systèmes institutionnels avancent leur théologie, fût-elle séculière et radicalement laïque* »[2812], c'est-à-dire que le système de la dette publique peut être compris par l'étude des textes importants, de ses dogmes et de ses traditions.

[2811] Sur le terme « organique » voir Émile DURKHEIM, *De la division du travail social*, *op. cit.*, p. 409.
[2812] Pierre LEGENDRE, *L'amour du censeur: essai sur l'ordre dogmatique*, Paris, Éddu Seuil, coll. « Le Champ freudien », 1974, 269 p., p. 28

Actuellement, les politiques défendues par le pouvoir politique sont portées par les croyances des auteurs libéraux.

Les « idées-fausses » sur la dette publique, ces attachements de l'esprit dont les décideurs semblent ne pas vouloir se priver, sont des choix politiques qui n'ont pas toujours de raison scientifique[2813]. La règle dite de « continuité des dettes publiques », la négation d'une distinction entre les engagements privés et les engagements publics ou l'amalgame entre les dettes d'un État et celles d'un particulier et surtout la question du transfert des dettes entre générations ne sont aujourd'hui pas nécessairement présentés de façon exacte. Sur cette dernière idée, à savoir que la dette publique créerait un transfert de charges vers les générations futures, les données des statistiques nationales font par exemple apparaître que les revenus issus du capital sont au cœur des plus grosses fortunes et que la dette publique se retrouve donc par construction dans les patrimoines des plus fortunés. Souligner que la dette publique est un problème politique, c'est alors observer que la France fait le choix d'être une « *société capitalistique* », c'est-à-dire définie par Thomas Piketty comme une forme de société dans laquelle les détenteurs du capital prennent le pas sur ceux qui ne possèdent que leur travail[2814]. En France, la *« part des revenus du capital dans le revenu total est toujours une fonction croissante du revenu »* [2815]. Cumulées au problème d'équité générationnel, ces données permettent de compléter l'analyse en soulignant que la dette publique pose un problème d'équité intragénérationnelle et non intergénérationnelle.

Enfin, il faut observer que le système de la dette publique est un tout, une association, parfois une mise en concurrence de principes et de règles d'ordres normatifs différents. Aucune règle juridique ne permet de comprendre pourquoi les États sont traités et perçus différemment par les différents créanciers. Aucune règle juridique ne permet non plus de comprendre l'évolution du prix de la dette publique. Par contre, aucune règle politique ou économique ne permet de saisir ce que peut signifier l'efficacité juridique quand elle concerne le droit de propriété, le contrat ou la souveraineté. Plutôt que d'écarter les problèmes pour des raisons de cloisonnement

---

[2813] La notion est empruntée à Odon VALLET qui les définit comme les idées qui « sont à la collectivité ce que sont les idées fixes à l'individu : un attachement de l'esprit dont on ne peut se priver sans danger, sans remettre en cause un équilibre mental ou une harmonie sociale », Odon VALLET, *Petit lexique des idées fausses sur les religions*, *op. cit.*

[2814] Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 143

[2815] *Ibid.*, p. 144

académique, il convient d'accepter qu'en tant que phénomène social, la dette publique concerne ces différents ordres et ne peut être comprise que confrontée à toutes les règles qui la gouvernent.

Bibliographie

Livres 690

Chapitres de livres 707

Thèses 716

Articles de revues 717

Articles de journaux 731

Rapports 732

Livres

ACADEMIE FRANÇAISE, *Le dictionnaire de l'Académie françoise, dédié au Roy. T. 1. A-L*, Paris, Vve J. B. Coignard et J. B. Coignard, 1694.
AGLAN Alya, MARGAIRAZ Michel et VERHEYDE Philippe (dir.), *1816 ou la genèse de la foi publique: la fondation de la Caisse des dépôts et consignations: [actes de la journée d'études organisée par le Conseil scientifique et historique de la Caisse des dépôts et consignations, le 15 avril 2005]*, Genève, Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », n° 19, 2006, 200 p.
AGLIETTA Michel, *Macro-économie internationale*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Eco », 1997, 630 p.
AGLIETTA Michel et ORLEAN André, *La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, 398 p.
ALBERT Jean-Luc, *Finances publiques*, 8e éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit public », 2013, 901 p.
ALGLAVE Emile et RENAULT Louis, *La personnalité de l'État en matière d'emprunt : le gouvernement portugais et l'emprunt de 1832*, Paris, Librairie moderne, 1880, 36 p.
ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, 1649 p.
ALLIX Edgar, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur Rousseau, 1907, 625 p.
ANDREAU Jean, BEAUR Gérard et GRENIER Jean-Yves (eds.), *La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, 499 p.
ANONYME, *Libération de la dette nationale ouvrage dans lequel on présente le vrai moyen d'acquitter toutes les dettes de l'état, sans aucune surcharge pour les individus*., Geneve, [s.n.], 1787.
ANTOINE Joseph, *Lexique thématique de la comptabilité : dictionnaire spécialisé explicatif*, 8e édition revue et mise à jour avec la collaboration de Stéphane Mercier., Bruxelles, De Boeck, coll. « Comptabilité, contrôle & finances », 2008, 489 p.
ANTONETTI Guy, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire II. Dictionnaire biographique 1814-1848*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Histoire économique et financière de la France Série Sources », 2007.
ANTONETTI Guy, *Histoire contemporaine politique et sociale*, 9e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental Droit politique et théorique », 1999, 640 p.
ARCHAMBAULT Edith, *Comptabilité nationale*, 6e éd., Paris, Economica, 2003, 257 p.
ARDANT Gabriel, *Histoire financière de l'Antiquité à nos jours*, 2e éd., Paris, Gallimard, coll. « Idées », n° 364, 1976, 512 p.
ARDANT Gabriel, *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, SEVPEN, coll. « Bibliothèque générale de l'École pratique des hautes études en sciences sociales », 1965, 1262 p.
ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25e éd., Paris, LGDJ, 2013, 666 p.
ARISTOTE, *Politique*, traduit par Jean-François (1768-1832) Traducteur THUROT, Paris, Garnier frères, 1881.
ARISTOTE, *Politique d'Aristote*, 3e éd., Paris, Ladrange, 1874.
ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*.
ASSELAIN Jean-Charles, *Histoire économique de la France du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », n? 71–72, 1984, 221-209 p.
AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert, *Droit public - droit financier, droit fiscal*, 4e éd., Sirey, coll. « Cours élémentaires - droit - économie », 1974, 133 p.
AUDIER Serge, *Le colloque Walter Lippmann : aux origines du « néo-libéralisme »*, Lormont, le Bord de l'eau, 2012, 495 p.
AUDIFFRET Charles-Louis-Gaston d', *Le Budget*, Paris, A. Allouard, 1841.
AUDIFFRET Charles-Louis-Gaston marquis d', *État de la fortune nationale et du crédit public, de 1789 a 1873*, Paris, Impr. de P. Dupont, 1873, 69 p.
AUDIFFRET Charles-Louis-Gaston marquis d', *Souvenirs sur le baron Louis*, Paris, Impr. de Crapelet, 1841.
AUDIFFRET Gaston d', *Système financier de la France. Tome premier*, Paris, P. Dupont, 1863.
AUROUX Sylvain, *La philosophie du langage*, 2e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n? 1765, 2013, 128 p.
AUSTIN John, *La philosophie du droit positif*, Paris, A. Rousseau, 1894, 88 p.

AVENEL Georges, *Les riches depuis sept cents ans : revenus et bénéfices, appointements et honoraires*, Paris, A. Colin, 1909, 387 p.
AYNES Laurent et CROCQ Pierre, *Les sûretés - La publicité foncière*, 3e édition., Paris, Defrénois, coll. « Droit civil Philippe Malaurie, Laurent Aynès », 2008, 386 p.
AYRAULT Ludovic et GARNIER Florent, *Histoire du discours fiscal en Europe*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Finances publiques / Public finance », 2014, 211 p.
BACHELARD Gaston, *Le nouvel esprit scientifique*, Une édition numérique réalisée à partir du livre de Gaston Bachelard (1934), Le nouvel esprit scientifique. Paris: Les Presses universitaires de France, 10e édition, 1968, 181 pp. Première édition, 1934. Collection: Nouvelle encyclopédie philosophique., 1934.
BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Une édition numérique réalisée à partir du livre de Gaston Bachelard (1934), La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective. Paris: Librairie philosophique J. Vrin, 5e édition, 1967, 257 pages. Collection: Bibliothèque des textes philosophiques., 1934.
BAILLY Antoine, *Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1786 : avec un tableau général des anciennes impositions. Deux Tomes*, Paris, Moutardier, 1830.
BALZAC Honoré de et FREMY Arnould, *Physiologie du rentier de Paris et de province*, Paris, P. Martinon, 1841, 127 p.
BASTIAT Frédéric, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas, ou L'économie politique en une leçon*, 5e éd., Paris, Guillaumin, 1879, 63 p.
BASTIAT Frédéric, *Oeuvres complètes de Frédéric Bastiat. Harmonies économiques mises en ordre, revues et annotées d'après les manuscrits de l'auteur par P. Paillottet et R. de Fontenay*, 5e éd., Paris, Guillaumin, 1862.
BASTIAT Frédéric, *Propriété et spoliation*, Paris, Guillaumin, 1850.
BATBIE Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2e éd., Paris, Cotillon, 1885.
BATBIE Anselme, *Précis du cours de droit public et administratif professé à la Faculté de droit de Paris*, 3e éd., Paris, Cotillon, 1869, 872 p.
BATBIE Anselme, *Le Crédit populaire*, Paris, Cotillon, 1864, 374 p.
BATBIE Anselme, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 1861.
BATBIE Anselme, *Nouveau cours d'économie politique professé à la faculté de droit de Paris, 1864-1865*, Cotillon, 1866, 458 p.
BATESON Gregory, *Vers une écologie d'esprit, Tome 1*, Paris, Seuil, 1995, 299 p.
BATESON Gregory, *Vers une écologie de l'esprit, Tome 2*, Édition revue et corrigée., Paris, Seuil, 2008, 346 p.
BAUDRILLART Henri Joseph Léon, *Manuel d'économie politique*, Guillaumin et Cie, 1872, 542 p.
BAUMGARTNER Wilfrid, *Finances publiques : le budget*, Paris, Centre de documentation universitaire, Place de la Sorbonne, coll. « Université de Paris Ecole libre des sciences politiques », 1941, 189 p.
BAUMGARTNER Wilfrid, ALLIX Pierre et BLOCH-LAINE François, *Finances publiques : les ressources publiques*, Paris, Les Cours de droit, coll. « Université de Paris Institut d'études politiques », 1950, 365p. et 94 p.
BEAL Christophe, *Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, 386 p.
BEAUD Michel et DOSTALER Gilles, *La pensée économique depuis Keynes*, Édition abrégée., Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points Economie 40 », 1996, 444 p.
BECHARD F., *De l'administration de la France ou essai sur les abus de la centralisation. Volume 2*, Perrodil et C., 1845, 526 p.
BECHARD F., *De l'administration de la France ou essai sur les abus de la centralisation. Volume 1*, Perrodil et C., 1845.
BEGUIN Katia (dir.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, 296 p.
BEGUIN Katia, *Financer la guerre au XVIIe siècle: la dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Seyssel, Champ Vallon, 2012, 391 p.
BEITONE Alain, BUISSON Emmanuel, DOLLO Christine et LE MASSON Emmanuel, *Economie*, Paris, Sirey, coll. « Aide-mémoire », 2004, 501 p.
BENARD J. H., *Table générale, analytique et raisonnée des lois, décrets, ordonnances, règlemens, etc. depuis 1788 jusques et y compris 1830*, P. Dupont et comp, 1839, 636 p.
BENTHAM Jeremy, *Défense de l'usure, ou Lettres sur les inconvénients des lois qui fixent le taux de l'intérêt de l'argent / par Jérémie Bentham ; trad. de l'anglais sur la 4e éd. (par Saint-Amand Bazard).*

suivi d'un Mémoire sur les prêts d'argent / par Turgot. et précédé d'une introd. contenant une dissertation sur le prêt à intérêt, Paris, Malher, 1828, 293 p.
BERRIAT-SAINT-PRIX Jacques, *Mémoire sur le remboursement des rentes et sur l'indemnité due aux rentiers du XVIe siècle*, Paris, C.-H. Langlois, 1837, 64 p.
BESSON Emmanuel, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger : étude historique et critique sur le contrôle financier des principaux États depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, 2e éd., Paris, A. Chevalier-Marescq, 1901, 636 p.
BEZES Philippe et SINE Alexandre, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Sciences Po Gouvernances », 2011, 526 p.
BIENVENU Jean-Jacques et LAMBERT Thierry, *Droit fiscal*, 4e édition revue et mise à jour., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental Classiques », 2010, 470 p.
BIZAGUET Armand, *Le Secteur public et les privatisations*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », 1992, 127 p.
BIZET DE FRAYNE L.-Ch, *Précis des diverses manières de spéculer sur les fonds publics en usage à la Bourse de Paris... Suivi d'une table qui indique l'intérêt que rapportent les capitaux aux différens cours des fonds*, 3e éd., Paris, Delaunay, 1821, 199 p.
BLANC Louis, *Histoire de la Constitution du 25 février 1875*, Paris, G. Charpentier, 1882, 315 p.
BLANC Louis, *L'état et la commune*, Paris, Libr. internationale, 1866, 62 p.
BLOCH-LAINE François et BESSE Pierre, *Finances publiques*, Paris, Les Cours de droit, coll. « Institut d'études politiques », 1957.
BODIN Jean, *Les six livres de la Republique*, Lyon, Barthelemy Vincent, 1593.
BODINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, *Histoire constitutionnelle de la France*, 4e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n? 3547, 2013, 128 p.
BOISGUILBERT Pierre Le Pesant de, *Le détail de la France*, [S. l.] Année 1695, 1695, 215 p.
BOISSONADE Gustave, *La Fontaine économiste, conférence publique et gratuite faite à la Faculté de droit de Paris, le 11 février 1872*, Paris, Guillaumin, 1872.
BOITEAU Paul, *Fortune publique et finances de la France*, Paris, Guillaumin, 1866.
BONNARD Roger, *Précis de droit public*, 6e éd., Paris, Sirey, 1944, 444 p.
BONNARD Roger, *Précis de droit administratif*, 4e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943, 786 p.
BONNARD Roger, *Droit et l'Etat dans la doctrine nationale-socialiste*, 2e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1939.
BONNIN Charles-Jean-Baptiste, *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives : et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif ; suivies du projet de ce code*, 2e éd., Paris, Clament frères, 1809.
BOSSUET Jacques Bénigne, *Oeuvres complètes de Bossuet*, Paris, L. Vivès, 1862.
BOURGEOIS Léon, *Le traité de paix de Versailles*, 2e éd., 1919.
BOUVERESSE Jacques, *Philosophie du langage et de la connaissance : Leçon inaugurale prononcée le vendredi 6 octobre 1995*, Paris, Collège de France, coll. « Leçons inaugurales », 2013, 48 p.
BOUVIER Jean et PERROT Jean-Claude, *États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, 324 p.
BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 16e éd., Paris, LGDJ-Lextenso éd., coll. « Systèmes », 2015, 292 p.
BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 13e éd., Issy-les-Moulineaux, Lgdj, 2016, 272 p.
BOUVIER Michel, *L'Etat sans politique: tradition et modernite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, 267 p.
BOUVIER Michel et ESCLASSAN Marie-Christine, *L'administration fiscale en France*, Paris, Pre, coll. « Que sais-je ? », n? 2402, 1988, 127 p.
BOUVIER Michel et ESCLASSAN Marie-Christine, *Le système communal: état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, 295 p.
BOUVIER Michel, LASSALE Jean-Pierre et ESCLASSAN Marie-Christine, *Finances publiques*, 15e (1ère éd. 1993)., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuels », 2016
BRAFF Pierre, *Principes d'administration communale, ou Recueil par ordre alphabétique de solutions tirées des arrêts de la cour de cassation. Tome 2*, 2e éd., Paris, A. Durand, 1861.
BRAY Emmanuel de, *Traité de la dette publique, rentes sur l'État, législation, contentieux*, Paris, P. Dupont, 1895, 488 p.
BRENDER Anton, PISANI Florence et GAGNA Émile, *La crise des dettes souveraines*, Paris, la Découverte, coll. « Repères », 2012, 128 p.

BRESSON Jacques, *De la Liquidation des marchés à terme à la Bourse de Paris*, Paris, Bachelier, 1826, 116 p.
BRUNET François, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses : droit public », 2012, 678 p.
BUCHANAN James M. et TULLOCK Gordon, *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, coll. « Ann Arbor paperbacks 100 », 1965, 361 p.
BUCHHOLTZ Frédéric, *Plus d'impôts ! : Ressources financières pour nous libérer de la dette publique et faire face à toutes les nécessités pécuniaires d'un gouvernement démocratique : La solution du problème est dans l'institution d'une banque nationale*, Paris, Chez l'auteur, 1848, 30 p.
BURKE Edmund, *Réflexions sur la Révolution de France et sur les procédés de certaines sociétés à Londres relatifs à cet événement , en forme d'une lettre qui avait dû être envoyée d'abord à un jeune homme à Paris, par le right honourable Edmund Burke*, traduit par Pierre DUPONT, Londres, Edward-Pall-Mall, 1810, 536 p.
CABANTOUS Louis, *Répétitions écrites sur le droit administratif, contenant l'exposé des principes généraux, leurs motifs et la solution des questions théoriques*, 5 éditions., Paris, Marescq
CALMON Antoine, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, Paris, Michel Lévy frères, 1868.
CALONNE Charles-Alexandre de, *Collection des mémoires présentés à l'Assemblée des notables*, Versailles, de l'impr. de Ph.-D. Pierres, 1787.
CAMBON Joseph, *Rapport sur les moyens à prendre pour retirer des assignats de la circulation & sur la création d'une loterie: présenté à la séance du 3 pluviôse an troisième*, Paris, Imprimerie Nationale, 1795, 54 p.
CAMBON Joseph, *Rapport sur le compte des recettes & dépenses de la Nation, depuis le premier mai 1789 jusqu'au premier septembre 1793, qui a été presenté par les commissaires de la Trésorerie Nationale: fait au nom du Comité des Finances, à la séance du 3 germinal, l'an 2 de la République une & indivisible*, Paris, Imprimerie Nationale, 1794, 10 p.
CAMBON Joseph, *Rapport sur la dette publique, sur les moyens à employer pour l'enregistrer sur un grand livre & la consolider, pour admettre la dette consolidée en paiement des domaines nationaux qui sont en vente fait à la séance du 15 août 1793*, Paris, Imprimerie Nationale, 1793.
CAMBON Joseph, *Rapport et projet de décret, sur la liquidation des compagnies financières, connues sous le nom de caisse d'escompte, assurances sur la vie, assurances contre les incendies : [séance du 25 fructidor, l'an 2 au nom du Comité des finances*, Paris, Imprimerie Nationale, 1793.
CAMBON Joseph, *Rapport et projet de décret présentés à la Convention nationale, au nom du Comité des finances par le citoyen Cambon, député par le département de l'Hérault, sur la situation des finances, et sur la création de 800 millions d'assignats : séance du premier février 1793, l'an 2 de la République française*, Paris, Imprimerie Nationale, 1793.
CAMBON Joseph, *Tableau des besoins et des ressources de la nation, présenté à l'Assemblée nationale, séance du 3 avril 1792 ; suivi du Résultat de l'opinion que M. Cambon a présenté aux Comités des finances pour opérer le remboursement de la dette et établir la balance entre les dépenses et les recettes ordinaires*, Paris, Imprimerie Nationale, 1792.
CAMBON Joseph, *Rapport sur les billets dits de confiance, de secours ou patriotiques, fait au nom des comités des finances, par M. Cambon, le 25 février 1792*, Paris, Imprimerie Nationale, 1792.
CAMBON Joseph, *Rapport et projet de décret concernant la suppression de la caisse de l'extraordinaire, & sa réunion à la Trésorerie nationale*, Paris, Imprimerie Nationale, 1792.
CAMBON Joseph, *Rapport fait à l'Assemblée nationale, au nom du Comité de l'ordinaire des finances, par M. Cambon, à la séance du 9 novembre 1791, sur les moyens à prendre pour établir des caisses d'échange des assignats de cinq livres dans les districts, suivi d'un projet de décret*, Paris, Imprimerie Nationale, 1791.
CAMBON Joseph, *Opinion de M. Cambon sur le rapport du Comité de la caisse de l'Extraordinaire, et sur la dette publique, suivie d'un projet de décret, prononcée à la séance du 24 novembre 1791*, Paris, Imprimerie Nationale, 1791, 40 p.
CAMBON Joseph, *Rapport et projet de décret sur une nouvelle création de 400 millions d'assignats, présentés, au nom du comité des finances*, Paris, Imprimerie Nationale.
CAMBON Joseph, *Lettre de Cambon, fils aîné, à ses concitoyens, sur les finances*, Paris, Imprimerie du journal des hommes libres.
CARBASSE Jean-Marie, *Manuel d'introduction historique au droit*, 2e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental Manuels », 2003, 310 p.
CARBONNIER Jean, *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », 1996, 276 p.

CARBONNIER Jean, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, 8e éd., Paris, LGDJ, 1995, 441 p.
CARBONNIER Jean, *Sociologie juridique (d'après les notes prises au cours et avec l'autorisation)*, 1974, 179 p.
CARE Sébastien, *La pensée libertarienne : genèse, fondements et horizons d'une utopie libérale*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Fondements de la politique », 2009, 359 p.
CAREY Henry Charles, *Principles of Political Economy*, Carey, Lea & Blanchard, 1837, 1160 p.
CARPUAC Bernardin, *Examen et réfutation du traité de l'usure et des intérêts ou l'intérêt du prêt de commerce condamné par l'église catholique*, Avignon, Chambeau Jean-Louis, 1779.
CARRE DE MALBERG Raymond, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, 174 p.
CASIMIR-PERIER Auguste, *Les finances et la politique : de l'influence des institutions politiques et de la législation financière sur la fortune publique*, Paris, Michel Lévy frères, 1863, 359 p.
CASTAGNEDE Bernard, *La politique fiscale*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2008, 127 p.
CAUWES Paul, *Cours d'économie politique : contenant, avec l'exposé des principes, l'analyse des questions de législation économique*, Paris, L. Larose & Forcel, 1893.
CAYLA Olivier et HALPERIN Jean-Louis, *Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, 620 p.
CENTRE DE FINANCES PUBLIQUES. NICE, *Histoire du droit des finances publiques. vol. I : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, 402; 403; 404 p.
CENTRE DE FINANCES PUBLIQUES. NICE, *Histoire du droit des finances publiques. Vol. III, Les grands thèmes des finances locales*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, 402; 403; 404 p.
CHABOT Alexis, *Cours particulier de culture générale*, Édition revue et augmentée., Paris, Ellipses, coll. « Optimum », 2009, 538 p.
CHAPUT Yves (ed.), *Le droit au défi de l'économie*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Collection Droit économique », 2002, 256 p.
CHAZEL François et COMMAILLE Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Collection Droit et société », 1991, 426 p.
CHERBULIEZ A, *Richesse ou pauvreté exposition des causes et des effets de la distribution actuelle des richesses sociales*, Paris, A. Le Gallois, 1811.
CHEVALIER Michel, *Comment une nation rétablit sa prospérité, erreurs qu'elle doit éviter*, Paris, Guillaumin, 1871, 16 p.
CHEVALIER Michel, *Des définitions et de la nature du numéraire et du crédit*, Paris, Poupart-Davy, 1862, 20 p.
CHEVALIER Michel, *Accord de l'économie politique et de la morale, discours d'ouverture du cours d'économie politique au Collège de France*, Paris, Imprimerie de Hennuyer, 1850, 19 p.
CHEVALIER Michel, *L'économie politique et le socialisme : discours prononcé au Collège de France, le 28 février, pour l'ouverture du cours d'économie politique*, Montpellier, Boehm, 1849, 20 p.
CHEVALIER Michel, *Comparaison des budgets de 1830 et de 1843*, Paris, Guillaumin, 1843, 76 p.
CHEVALLIER Jacques (dir.), *Public/privé*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie », 1995, 230 p.
CHEVALLIER Jacques, HAROCHE Claudine et COCHART-COSTE Dominique, *La solidarité: un sentiment républicain?*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie », 1992, 202 p.
CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)*, 3e édition revue et augmentée., Paris, Dalloz, coll. « Etudes politiques, économiques et sociales 6 », 1967, 742 p.
CLAVIERE Étienne, *Réflexions sur les formes et les principes auxquels une nation doit assujétir l'administration des finances suivies d'une Lettre à M. Baumez, sur l'organisation du Trésor public, où l'auteur discute les avantages et la nécessité d'une caisse publique*, Paris, Belin libraire, Desenne libraire, Bailly libraire, 1791.
CLAVIERE Étienne, *Opinions d'un créancier de l'Etat, sur quelques matières de finance importantes dans le moment actuel*, Paris, chez Buisson, 1789.
CLEANTE, *La Dette publique en France, étude et analyse d'un article de M. P. Leroy-Beaulieu*, Nancy, impr. de Crépin-Leblond, 1875, 23 p.
COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2013, 762 p.

COHENDET Marie-Anne, *Droit Public*, 3e éd., Montchrestien, coll. « Methodes de Travail », 1998, 227 p.
COLLET Martin, *Les finances publiques : 2016-2017*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat Droit public », 2016, 530 p.
COLLET Martin, *Droit fiscal*, 3e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2011, 433 p.
COLLIARD Claude-Albert, *Institutions des relations internationales*, 6 éd. revue, Complétée et mise à jour., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1974, 879 p.
COLMANT Bruno, ESCH Louis et DELFOSSE Vincent, *Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels*, 2e édition actualisée et remaniée., Bruxelles, Larcier, coll. « Cahiers financiers », 2004, 205 p.
COMBE Emmanuel, *Précis d'économie*, 13e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Collection Major Service public », 2014, 522 p.
CONAN Mathieu et THOMAS-TUAL Béatrice, *Les transformations du droit public: actes de la journée d'études organisée le 20 juin 2008 à Brest, Centre de recherches administratives E.A. 3150 de l'Université de Bretagne occidentale*, Paris, Éditions La Mémoire du droit, 2010, 302 p.
CONSTANT Benjamin, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, 1814, 166 p.
CORMENIN Louis Marie de La Haye, *Droit administratif*, 5e éd., Paris, G. Thorel, 1840.
CORMENIN Louis-Marie de Lahaye, *Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, et un exposé des principes de législation et des règles de jurisprudence administrative et judiciaire qui président à l'administration des communes : loi sur l'administration municipale*, Paris, P. Dupont, 1838.
CORMENIN Louis-Marie de Lahaye de, *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, 1822, 548 p.
COSSA Luigi, *Premiers éléments d'économie politique (économie sociale)*, traduit par Alfred BONNET, 11e éd., Paris, V. Giard et E. Brière, 1902, 244 p.
COSSA Luigi, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1899, 574 p.
COURET Alain, LE NABASQUE Hervé et AL., *Droit financier*, 2e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Droit privé », 2012, 1307 p.
COURNOT Antoine-Augustin, *Principes de la théorie des richesses*, Paris, L. Hachette, 1863, 527 p.
COURNOT Antoine-Augustin, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, L. Hachette, 1838, 198 p.
COURTOIS Alphonse, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions françaises de crédit depuis 1716*, Paris, Guillaumin, 1875, 276 p.
COURTOIS Alphonse, *Tableaux des cours des principales valeurs négociées et cotées aux bourses des effets publics de Paris, Lyon et Marseille du 17 Janvier 1797 ... à nos jours*, 1873, 10 p.
COURTOIS Alphonse, *Tableaux des cours des principales valeurs, du 17 janvier 1797 (28 nivôse an V) à nos jours : relevés sur les documents officiels et authentiques*, Paris, Garnier frères, 1862.
CURTENAT Patrick et EMERY Jean-Pierre, *Les Ministres des Finances de 1870 à nos jours : exposition, 1992, Paris, Ministères de l'économie et du budget*, 2e éd., Paris, Ministère de l'économie, 1993, 284 p.
DEBBASCH Charles, *Science administrative: administration publique*, 5e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Science politique », 1989, 815 p.
DELATOUR Albert, *Adam Smith : sa vie, ses travaux, ses doctrines*, Paris, Guillaumin et cie, 1886, 325 p.
DELOISON Georges, *Traité des valeurs mobilières françaises et étrangères et des opérations de bourse*, Paris, L. Larose et Forcel, 1890, 868 p.
DELVOLVE Pierre, *Droit public de l'économie*, Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 1998, 799 p.
DEMICHEL André et LALUMIERE Pierre, *Le droit public*, 6e éd., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1992, 127 p.
DENIS Henri, *Histoire de la pensée économique*, 2e édition revue et augmentée., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis. Manuels juridiques, économiques et politiques », 1967, 804 p.
DEPARCIEUX Antoine, *Essai sur les probabilités de la durée de la vie humaine : d'où l'on déduit la manière de déterminer les rentes viagères, tant simples qu'en tontines...*, Paris, Éditions d'Histoire sociale, 1746.
DESCHAMPS Jean-Marie, *Nouveau manuel des monnaies, poids, mesures, cours des changes, fonds publics, etc., à l'usage des banquiers, négociants et industriels*, 2e éd., Paris, Dupray de La Mahérie, 1862, 699 p.
DESCHANEL Paul Eugene Louis, ESTOURNELLES DE CONSTANT Paul-Henri-Benjamin Balluet, JAURES Jean et RIBOT Alexandre Félix Joseph, *Le budget et la politique étrangère de la France. Discours prononcés à la Chambre des députés du 19 au 29 janvier 1903*, Paris, E. Cornély, 1903.

DEVAS Charles S, *Political economy*, London; New York, Longmans, Green & Co., 1901.
DIDIER Raphaël, *Comprendre la dette*, Paris, Ellipses, 2011, 190 p.
DUBOIS-CORNEAU Robert, *Paris de Monmartel, banquier de la cour, receveur des rentes de la ville de Paris, 1690-1766 par Robert Dubois-Corneauorigine et vie des frères Paris, munitionnaires des vivres et financiers, les logis de Monmartel, hôtels Saint-Paul ou La Force*, Paris, J. Meynial, 1917, 380 p.
DUCLOZ-DUFRESNOY Charles-Nicolas, *Calcul du capital de la dette publique, réflexions sur les causes du discrédit, et discussion de la motion de M. l'évêque d'Autun, et des autres projets publiés sur le mode de paiement de la vente des biens nationaux*, Paris, de l'Impr. nationale, 1790.
DUCROCQ Théophile, *Etudes d'histoire financière et monétaire*, Poitiers, P. Oudin, 1887, 309 p.
DUCROS Jean-Claude, *L'emprunt de l'État*, Paris, Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2008, 473 p.
DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel. 5 Tomes*, 2e éd., Paris, E. de Boccard, 1921-1925
DUGUIT Léon, *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*, Paris, E. de Boccard, 1926, 340 p.
DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat - les libertés publiques, l'organisation politique de la France*, 4e éd., Paris, E. de Boccard, 1923, 605 p.
DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, Paris, A. Colin, coll. « Le mouvement social contemporain », 1913, 285 p.
DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, organisation politique*, Paris, A. Fontemoing, 1911, 469 p.
DUGUIT Léon, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat : conférences faites à l'Ecole des hautes études sociales, [Paris, en mars 1908]*, 2e éd., Paris, F. Alcan, 1911, 160 p.
DUGUIT Léon et MONNIER Henry, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, F. Pichon, 1898, 69 p.
DUMESNIL Jules-Antoine, *Traité de la législation spéciale du trésor public en matière contentieuse*, Paris, J. Hetzel, 1881, 492 p.
DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, *Droit administratif*, 10e éd., Paris, Sirey, 2007, 695 p.
DUPUY Pierre-Marie, *Droit international public*, 8e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Série Droit public, science politique », 2006, 849 p.
DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, coll. « Thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris », 1893.
DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Classiques », 2010, 333 p.
DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse : le système totémique en Australie*, Paris, F. Alcan, 1912, 647 p.
DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel 1 - Les grands systèmes politiques*, 16e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Science politique », 1980, 603 p.
DUVERGER Maurice, *Finances publiques*, 8e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis. Science politique », 1975, 419 p.
DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel 2 - Le système politique français*, 13e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Science politique », 1973, 379 p.
DUVERGIER Jean Baptiste, *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général, traités internationaux, arrêtés, circulaires, instructions, etc*, Sirey, 1825, 504 p.
DUVERGIER Jean-Baptiste, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlemens avis du Conseil d'état*, A. Guyot et Scribe, 1836, 372 p.
DUVERGIER Jean-Baptiste, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlemens avis du Conseil d'état. Tome 6.*, Paris, Société du Recueil Sirey, 1825, 504 p.
DUVERGIER Jean-Baptiste, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglements, et avis du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1824.
DWORKIN Ronald Myles, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 515 p.
ESMEIN Adhémar, *Études sur les contrats dans le très ancien droit français*, Paris, L. Larose et Forcel, 1883.
ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, L. Larose, 1896.
ESMEIN Adhémar, *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814 : Révolution, Consulat & Empire*, Paris, Sirey, 1911.
ESMEIN Adhémar, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 15e éd., Paris, Recueil Sirey, 1925.
EWALD François, *Histoire de l'Etat providence: Les Origines de la solidarité*, Paris, Grasset, coll. « Le Livre de poche. Biblio essais », n? 4222, 1996, 317 p.

FARJAT Gérard, *Pour un droit économique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les voies du droit », 2004, 209 p.
FAVOREU Louis, *Droit des libertés fondamentales*, 6e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis. Droit public, science politique », 2012, 701 p.
FERRIERE Claude Joseph de, *Dictionnaire de droit et de pratique. Tome 2.*, Paris, Chez la Veuve Brunet, 1769, 728 p.
FERRIERE Claude Joseph de, *Dictionnaire de droit et de pratique. Tome 1.*, 4e éd., Paris, J. Saugrain, 1758, 748 p.
FISHER Irving et BROWN Harry Gunnison, *The purchasing power of money; its determination and relation to credit, interest and crises,* New York, The Macmillan Company, 1911.
FONTAINE Gabriel, *Principes de législation financière, la comptabilité de l'État*, Paris, Librairie polytechnique Ch. Béranger, 1905, 286 p.
FORBONNAIS François Véron Duverger de, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, Liège, 1758.
FOUCART Émile-Victor, *Éléments de droit public et administratif*, 4e éd., Paris, A. Marescq et E. Dujardin, 1855.
FOUCART Émile-Victor, *Supplément aux Éléments de droit public et administratif : suivi d'un appendice contenant le texte de la Constitution de 1848 et les principaux décrets, lois et règlements publiés depuis la révolution*, Paris, Videcoq père et fils, 1850, 2 parties en 1 vol. (187-84 p.) p.
FOUCART Émile-Victor, *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, 3e éd., Paris, Videcoq, 1843.
FOUCART Émile-Victor, *Supplément à la deuxième édition des Éléments de droit public et administratif*, Paris, Videcoq, 1841.
FOUCAULT Michel, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978--1979*, Reprint edition., New York, Picador, 2010, 368 p.
FOUILLEE Alfred, *La psychologie des idées-forces. Tome 2*, Paris, F. Alcan, 1893, 415 p.
FOUILLEE Alfred, *La psychologie des idées-forces. Tome 1*, Paris, F. Alcan, 1893, 365 p.
FOUILLEE Alfred, *La science sociale contemporaine*, 2e éd., Paris, Hachette, 1885, 421 p.
FOURASTIE Jean, *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, coll. « Pluriel », 1979, 288 p.
FOURIER Charles, *Le Nouveau monde industriel et sociétaire, ou Invention du procédé d'industrie attrayante et naturelle distribuée en séries passionnées*, Paris, Bossange père, 1829, 664 p.
FOURQUET François, *Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Recherches, coll. « Encres », 1980, 462 p.
FOVILLE Alfred de, *La Fortune de la France. Conférence faite à la Sorbonne.*, Nancy, Berger-Levrault, 1883.
FOYOT Louis, *Guide du rentier sur l'État, ses relations avec le trésor*, Paris, P. Dupont, 1880, 348 p.
FRANÇAISE, *Comprendre l'économie mondiale*, La Documentation française, 2014, 150 p.
GALBRAITH John Kenneth, *La Crise économique de 1929 : anatomie d'une catastrophe financière*, Nouvelle édition augmentée d'une préface sur « 1929 et le crash de 1987 » traduit par Jacques Le Cacheux., Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot », n? 3, 1989, 218 p.
GALISSET C. M., LEGE et DAVERNE, *Corps du droit français, ou recueil complet des lois, décrets, arrêtés, ordonnances, sénatus-consultes, réglemens, avis du conseil d'état : 1789-1854*, 1829.
GAMBETTA Léon, *Discours in-extenso de M. Léon Gambetta prononcé à Romans, Drôme, le 18 septembre 1878*, impr. de H. Rosier, 1878, 12 p.
GANILH Charles, *De la science des finances et du ministère de M. le Cte de Villèle*, Paris, C.-J. Trouvé, 1825, 295 p.
GANILH Charles, *De la réduction des rentes en 1824*, Paris, Bossange père, 1824, 46 p.
GANILH Charles, *De la législation, de l'administration et de la comptabilité des finances de la France depuis la Restauration*, Paris, Déterville, 1817, 178 p.
GANILH Charles, *Considérations générales sur la situation financière de la France, en 1816*, Paris, Chez Deterville, 1815, 69 p.
GANILH Charles, *Réflexions sur le budget de 1814*, Paris, Déterville, 1814, 48 p.
GARNIER Clément Joseph, *Traité de Finances*, 3e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1872, 567 p.
GARRIGUET Louis, *Prêt, intérêt et usure*, Paris, Bloud, 1907, 80 p.
GAUCHER Paul, *Finances publiques. Tome 1 Droit budgétaire.*, Paris, Les Cours de droit, 1976, 159 p.
GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, 21e édition., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuel », 2015, 540 p.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Considérations sur l'exposé des motifs de la loi du 17 mai 1837, portant création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, et sur les effets de cette loi par*

rapport au crédit public et à l'amortissement de la dette consolidée par le duc de Gaëte, Paris, impr. de Guiraudet et C. Jouaust, 1837.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Considérations sur la dette publique de France et observations sur un nouveau sytème de finances*, Paris, impr. de Goetschy fils, 1832, 42 p.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Dernières considérations sur le remboursement ou sur la réduction des arrérages d'une partie de la dette publique*, Paris, Les Marchands de nouveautés, 1829, 51 p.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Observations additionnelles aux « Considérations sur la dette publique »*, Paris, impr. de J. Tastu, 1828, 15 p.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Considérations sur la dette publique de France, sur l'emprunt en général et sur l'amortissement*, Paris, Les marchands de nouveautés, 1828, 52 p.
GAUDIN Martin-Michel-Charles, *Compte général de l'administration des finances*, Paris, Imprimerie impériale, 1808, 199 p.
GAZIER Bernard, *La crise de 1929*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2009, 127 p.
GAZIER Bernard, *John Maynard Keynes*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 3867, 2009, 127 p.
GENY François, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif : essai critique. Deux tomes*, Paris, LGDJ, 1919.
GERANDO Joseph-Marie de, *Supplément aux institutes de droit administratif*, Paris, Pourchet, 1835.
GERANDO Joseph-Marie de, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, Paris, Nève, 1829.
GIDE Charles et RIST Charles, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, 4e éd., Paris, Sirey, 1922, 815 p.
GILLE Bertrand, *Histoire de la maison Rothschild*, Librairie Droz, 1967, 626 p.
GINOULHIAC Charles, *Cours élémentaire d'histoire générale du droit français public et privé, depuis les premiers temps jusqu'à la publication du Code civil*, Paris, A. Rousseau, 1884, 866 p.
GIRARDIN Émile de, *Lettres d'un logicien*, Paris, Michel Lévy frères, 1873, 212 p.
GIRAULT René, *Emprunts russes et investissements français en Russie : 1887-1914 recherches sur l'investissement international*, Paris, A. Colin, coll. « Publications de la Sorbonne », 1973, 618 p.
GORGES J.-M., *La dette publique : histoire de la rente française*, Paris, Guillaumin, 1884, 390 p.
GORGES J.-M. et BEZARD V.-A., *Manuel des transferts et mutations de rentes sur l'État, contenant une étude historique de la dette publique, les principaux éléments de régularité des certificats de propriété, procurations, formules, libellés, etc., et un recueil des lois, décrets et instructions concernant la matière*, Paris, O. Doin, 1883, 435 p.
GRAEBER David, *Dette: 5000 ans d'histoire*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2013, 624 p.
GREFFE Xavier, LALLEMENT Jérôme et DE VROEY Michel, *Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, Paris, Dalloz, 2007, 642 p.
GUENA Yves, *Le baron Louis: 1755-1837*, Paris, Perrin, 1999, 282 p.
GUYOT Joseph-Nicolas, *Repertoire universel et raisonne de jurisprudence civile, criminelle*, Paris, J. Dorez, 1775.
HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 35e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuel », 2014, 800 p.
HART H. L. A., *The Concept of Law*, 2e éd., Oxford; New York, Clarendon Press, 1997, 336 p.
HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, Recueil Sirey, 1930, 332 p.
HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 5e éd., Paris, Larose, 1903, 880 p.
HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e éd., Paris, L. Larose, 1900, 896 p.
HAURIOU Maurice, *La gestion administrative : étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Larose, 1899, 94 p.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille et GALLAIS-HAMONNO Georges, *Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, 526 p.
HAYEK Friedrich A. von, *La route de la servitude*, 5e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige. Grands textes », 2005, 176 p.
HENRI Denis, *Histoire de la pensée économique*, 2e édition revue et augmentée., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Manuels juridiques, économiques et politiques », 1967, 804 p.
HERCLONVILLE Jean d', *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique : règles anciennes et principes nouveaux. Lettre-préface de M. Raymond Poincaré*, Paris, Dalloz, 1925, 279 p.

HERTZOG Robert, *La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, 604 p.
HOFFMAN Philip T, POSTEL-VINAY Gilles et ROSENTHAL Jean-Laurent, *Des marchés sans prix: une économie politique du crédit à Paris, 1660-1870*, Paris, Ed. de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, coll. « Civilisations et sociétés », n? 105, 2001, 446 p.
HUME David, *7 essais économiques*, Chicoutimi, J.-M. Tremblay, 2007.
HUME David, *Essai sur les premiers principes du gouvernement*, Chicoutimi, J.-M. Tremblay, coll. « Classiques des sciences sociales », 2002.
HUME David, *Traité de la nature humaine: de l'entendement*, Paris, F. Alcan, 1912.
HUME David, *Essais sur le commerce ; le luxe ; l'argent ; l'intérêt de l'argent ; les impôts ; le crédit public, et la balance du commerce*, Paris, Saillant, 1767.
HUME David, *Essays and treatises on several subjects. In two volumes Containing Essays, moral, political, and literary*, London; Edinburgh, A. Millar ; A. Kincaid and A. Donaldson, 1764.
ISAÏA Henri et SPINDLER Jacques (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, 402 p., 403 p., 404 p. p.
JAMES Daniel, *L' ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance*, International Monetary Fund, 2006, 90 p.
JEAN-ANTOINE Benoît, *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque finances publiques et fiscalité », n° 51, 2010, 593 p.
JEGOUREL Yves, *Les produits financiers dérivés*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2010, 128 p.
JEVONS William Stanley, *La théorie de l'économie politique*, traduit par H.-E BARRAULT et traduit par Maurice ALFASSA, Paris, Giard et Brière, 1909.
JEZE Gaston, *Cours de finances publiques 1929-1930 professé à la Faculté de droit de l'Université de Paris pendant le deuxième semestre 1929-1930 : Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, Paris, Marcel Giard, 1930, 432 p.
JEZE Gaston, *Cours de droit public (licence) professé à la Faculté de droit de Paris pendant le 2e semestre 1924-1925*, Laval ; Paris (16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier), impr. Barnéoud ; Marcel Giard, libr.-éditeur, 1925.
JEZE Gaston, *Cours de science des finances et de législation financière française, théorie générale du budget*, 6e éd., Paris, Marcel Giard, 1922.
JEZE Gaston, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (application aux traités de Versailles et de Saint-Germain)*, Paris, Giard, 1921, 36 p.
JEZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris (5, Rue des Beaux-Arts) ; Nancy (18, Rue des Glacis), Berger-Levrault et Cie, Éditeurs, 1904.
JEZE Gaston, *Cours de droit public (licence), professé à la Faculté de droit de Paris pendant le 2e semestre 1923-1924*, Paris, Marcel Giard, 1924, 322 p.
JEZE Gaston, BARTHELEMY Joseph et RIST Charles, *Problèmes de politique et finances de guerre: conférences faites à l'Ecole des hautes études sociales en janvier-février 1915, sur quelques problèmes financiers, politiques, administratifs et économiques soulevés par la guerre*, F. Alcan, 1915, 246 p.
JOLLIVET Marcel (dir.), *Sciences de la nature, sciences de la société : Les passeurs de frontières*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Sociologie », 2013, 589 p.
KANT Emmanuel, *Critique de la raison pure*, Paris, F. Alcan, 1905, 676 p.
KANTOROWICZ Ernst Hartwig, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1989, 638 p.
KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, traduit par Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, coll. « Collection Philosophie du droit », 1962, 496 p.
KEYNES John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, coll. « Bibliothèque scientifique », 1988, 387 p.
KEYNES John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt, et de la monnaie*, traduit par Jean de LARGENTAYE, Paris, Payot, 1942.
KEYNES John Maynard, *A Tract on monetary reform*, London, Macmillan, 1923.
KEYNES John Maynard, *Les conséquences économiques de la paix*, 11e éd., Paris, Éditions de la Nouvelle Revue française, 1920, 237 p.
KIESOW Rainer Maria, *L'unité du droit*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. « Cas de figure », 2015, 238 p.
KRULIC Brigitte, *La nation, une idée moderne*, Paris, Ellipses, coll. « Grands enjeux », 1999, 176 p.
LA BOURDONNAYE François-Régis, *Opinion de M. le comte de la Bourdonnaye, député de Maine-et-Loire sur le projet de loi relatif aux livres auxiliares du grand-livre de la dette publique. (Séance du 24 mars 1819)*, S.l, De l'Imprimérie d'A. Egron, 1819.

LABOULAYE Édouard, *L'Etat et ses limites : suivi d'essais politiques sur Alexis de Tocqueville, l'instruction publique, les finances, le droit de pétition*, 3e éd., Paris, Charpentier, 1865, 392 p.
LACHAPELLE Georges, *Les Finances de la IIIe République*, Lagny Paris, Emmanuel Grevin et fils Ernest Flammarion, 1937, 253 p.
LAFERRIERE Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome 1*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896.
LAFERRIERE Fermín, *Cours de Droit Public et Administratif*, Paris, Joubert, 1841, 710 p.
LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, 5e éd., Paris, Presses de Sciences Po Dalloz, 2006, 607 p.
LALUMIERE Pierre, *Les finances publiques*, 5e éd., Paris, A. Colin, coll. « Collection U Série Droit public interne », 1978, 543 p.
LAUTIER Delphine et SIMON Yves, *Les 100 mots des marchés dérivés*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2011, 128 p.
LAZZARATO Maurizio, *La fabrique de l'homme endetté: essai sur la condition néolibérale*, Paris, Éd. Amsterdam, 2011, 124 p.
LE PLAY Frédéric, *La constitution essentielle de l'humanité: exposé des principes et des coutumes qui créent la prospérité ou la souffrance des nations*, 2e éd., Tours, A. Mame, 1893.
LE RAT DE MAGNITOT Albin, *Des attributions municipales, départementales, et des aliénés : lois des 18 juillet 1837, 10 mai et 30 juin 1838*, 2e éd., Paris, Joubert, 1841.
LE TROSNE Guillaume-François, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt. T. 2*, Basle, P.-J. Duplain, 1788.
LE TROSNE Guillaume-François, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt. T. 1*, Basle, P.-J. Duplain, 1788.
LEGAY Marie-Laure, *Dictionnaire historique de la comptabilité publique : vers 1500 - vers 1850*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 493 p.
LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France : l'Administration classique*, Nouvelle édition augmentée., Paris, Fayard, coll. « Les savoirs », 1992, 638 p.
LEGENDRE Pierre, *L'amour du censeur: essai sur l'ordre dogmatique*, Paris, Éddu Seuil, coll. « Le Champ freudien », 1974, 269 p.
LEHMANN Paul-Jacques, *Le système des réserves obligatoires et le contrôle de la masse monétaire*, Publication Univ Rouen Havre, 1979, 528 p.
LEJEUNE Dominique, *La France de la Belle Époque: 1896-1914*, Armand Colin, 2011, 297 p.
LEMERCIER Pierre-Paul, *Comparaison des bases de la loi de finances du 18 avril 1816, avec quelques principes applicables au budget de 1817*, Paris, Patris, 1816, 70 p.
LEMERCIER Pierre-Paul, *Comparaison des bases de la loi de finances du 18 avril 1816*, Paris, Chez Patris, 1816, 70 p.
LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette: les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, la Découverte, 2016, 303 p.
LENINE Vladimir Ilitch, *L'état et la révolution : la doctrine marxiste de l'état et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Pékin, Ed. en langues étrangères, 1978, 156 p.
LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2007, 128 p.
LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Paris, F. Alcan, 1914, 800-784 p.
LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, F. Alcan, 1906, 972 p.
LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, F. Alcan, 1906, 840 p.
LEROY-BEAULIEU Paul, *L'Etat moderne et ses fonctions*, 3e éd., Paris, Guillaumin, 1900, 487 p.
LEROY-BEAULIEU Paul, *Précis d'économie politique*, Paris, C. Delagrave, 1888, 409 p.
LEVASSEUR Émile, *Histoire du commerce de la France*, Paris, A. Rousseau, 1911, 611-864 p.
LEVY-BRUHL Henri, *Sociologie du droit*, 6e édition., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n? 951, 1981, 127 p.
LICHTENBERGER André, *Le socialisme au XVIIIe siècle : étude sur les idées socialistes dans les écrivains français du XVIIIe siècle avant la Révolution*, Osnabrück, Biblio, 1895, 471 p.
LIESSE André, *Portraits de financiers Ouvrard, Mollien, Gaudin, baron Louis, Corvetto, Laffitte, de Villèle*, Paris, F. Alcan, 1908, 348 p.
LIESSE André, *Leçons d'économie politique : professées à l'École spéciale d'architecture*, Paris, A. Giard et E. Brière, 1892, 216 p.
LONGNON Auguste, *La formation de l'unité française, leçons professées au Collège de France en 1889-1890*, Paris, Auguste Picard, 1922, 488 p.

LOUIS Joseph-Dominique, *Opinion d'un créancier de l'État sur le budget, et sur les Observations et Réflexions dont il a été l'objet, adressée aux créanciers de l'État*, 2e éd., Paris, chez Barba, libraire, Palais Royal, 1814.
LOYSEAU Charles Luynes Guillaume de, *Les oeuvres de Maistre Charles Loyseau,... contenans les cinq livres du droict des Offices, avec autres livres, tant des seigneuries, des Ordres, du deguerpissement & délaissement par hypotheque, que de la garantie des rentes, & des abus des justices de village.*, A Paris, Chez Guillaume de Luyne, 1660.
LOYSEAU Charles Luynes Guillaume de, *Traité de la garantie des rentes , contenant la défense de l'opinion commune sur la clause de « fournir et faire valoir »*, Paris, P. Mettayer, 1595.
LUMET Louis, *Oeuvres de Mirabeau, les discours*, Paris, E. Fasquelle, 1921, 602 p.
LUTFALLA Michel (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, 306 p.
MACAREL Louis-Antoine, *Éléments de droit politique*, Paris, Néve, 1833, 516 p.
MACAREL Louis-Antoine et BOULATIGNIER Sébastien-Joseph, *De la fortune publique en France, et de son administration*, Paris, Pourchet père, 1838.
MAGNON Xavier, *Théorie(s) du droit*, Paris, Ellipses, coll. « Universités Droit », 2008, 167 p.
MALLEIN Antoine-Jules, *Faut-il codifier les lois administratives : examen de cette question*, Paris, A. Durand, 1860, 54 p.
MALLEIN Antoine-Jules, *Considérations sur l'enseignement du droit administratif*, Paris, H. Plon, 1857, 415 p.
MALTHUS Thomas Robert, *Essai sur le principe de population*, Paris, Gonthier, coll. « Bibliotheque mediations », 1964.
MANDEVILLE Bernard de, *La fable des abeilles, ou Les fripons devenus honnêtes gens. / . Avec le commentaire où l'on prouve que les vices des particuliers tendent à l'avantage du public. Traduit de l'anglois*, Londres, aux dépens de la Compagnie, 1740.
MANNHEIM Karl, *Idéologie et utopie (Une introduction à la sociologie de la connaissance)*, traduit par Pauline ROLLET, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie, coll. « Petite bibliothèque sociologique internationale », 1956, 233 p.
MARION Marcel, *Dictionnaire des institutions de la France aux XVIIeme et XVIIIeme siecles*, Paris, A et J. Picard, 1968, 564 p.
MARION Marcel, *Histoire financière de la France depuis 1715: 1876-1914*, Rousseau, 1931, 466 p.
MARX Karl, *Le capital*, Paris, M. Lachâtre, 1872, 352 p.
MARX Karl et ENGELS Friedrich, *Critique de Malthus*, traduit par Roger DANGEVILLE, Paris, Les François Maspero, coll. « Petite bibliothèque Payot », n? 210, 1978, 313 p.
MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *La République en droit français : actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992*, Paris, Économica, coll. « Droit public positif », 1996, 360 p.
MATHIEU-BODET Pierre, *Les finances françaises de 1870 à 1878*, Paris, Hachette, 1881, 476-474 p.
MELON Jean François, *Essai politique sur le commerce*, 1734
MERILHOU Joseph, *Oeuvres de Mirabeau*, Paris, Lecointe et Pougin, 1834.
MEY Claude, *Maximes du droit public françois Tirées des capitulaires, des ordonnances du royaume et des autres monuments de l'histoire de France*, Amsterdam, M.-M. Rey, 1775.
MICHALET Charles-Albert, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Bibliothèque scientifique internationale. Section Economie », 1968, 374 p.
MILL John Stuart, *Principes d'économie politique*, traduit par Léon ROQUET, Paris, Guillaumin, 1894, 220 p.
MILL John Stuart, *Système de la logique déductive et inductive : exposé des principes de la preuve et des méthodes de recherche scientifique. Tome 2*, 3. Traduit sur la 6e édition anglaise., Paris, F. Alcan, 1889, 561 p.
MILL John Stuart, *Système de la logique déductive et inductive : exposé des principes de la preuve et des méthodes de recherche scientifique. Tome 1*, 3. Traduit sur la 6e édition anglaise., Paris, F. Alcan, 1889, 514 p.
MILL John Stuart, *Le gouvernement représentatif*, traduit par Charles DUPONT-WHITE, 3e éd., Paris, Guillaumin, 1877, 456 p.
MILL John Stuart, *Système de logique déductive et inductive : exposé des principes de la preuve et des méthodes de recherche scientifique*, Liège, P. Mardaga, 1866.
MILL John Stuart, *Principles of political economy, with some of their applications to social philosophy*, John W. Parker, 1848.
MILLARD Éric, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2006, 136 p.

MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1958*, 10e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2008, 431 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif des biens : cours, thèmes de réflexion, commentaires d'arrêts avec corrigés*, 8e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éd, coll. « Cours », 2014, 707 p.
MORDACQ Frank, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, coll. « S », 2009, 209 p.
MOREAU DE BEAUMONT Jean-Louis, *Mémoires concernant les droits et impositions en Europe*, Paris, Impr. royale, 1768.
MUSGRAVE Richard A, *The theory of public finance; a study in public economy*., New York, McGraw-Hill, 1959, 628 p.
MUZELLEC Raymond, *Finances publiques: concours administratifs, catégorie A, C.P.A.G.-I.R.A.*, 4e éd., Paris, Sirey, coll. « Notions essentielles », 1984, 476 p.
NEAU-LEDUC Philippe, *Droit bancaire*, 4e éd., Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit privé », 2010, 300 p.
NECKER Jacques, *Justification de M. Necker, concernant les Emprunts, les Impôts, le Crédit public, le Taux de l'intérêt et l'extinction de la Dette nationale*, 1787, 54 p.
NECKER Jacques, *De l'administration des finances de la France*, [s.n.], 1784.
NECKER Jacques, *Compte rendu au roi par M. Necker, directeur général des finances, au mois de janvier 1781. Imprimé par ordre de Sa Majesté*, Paris, Impr. royale, 1781, 116 p.
NEYMARCK Alfred, *Que doit-on faire de son argent ? Notions et conseils pratiques sur les valeurs mobilières, placements et opérations*, Paris, Marchal et Godde, 1913, 513 p.
NICOLE Pierre, *Traité de l'oraison divisé en sept livres*, Paris, Helie Josset, 1680.
NICOLL André, *Comment la France a payé après Waterloo*, Paris, E. de Boccard, 1929, 240 p.
NIETZSCHE Friedrich, *La généalogie de la Morale*, traduit par Henri ALBERT, 3e éd., Paris, Société du Mercure de France, 1900, 286 p.
NOGARO Bertrand, *Réparations : dettes interalliées restauration monétaire*, Paris, Les Presses universitaires de France, 1922, 190 p.
NOLHAC Jean-Baptiste-M., *Histoire de la marche des idées sur l'emploi de l'argent: depuis Aristote jusqu'a nous*, Perisse Frères, 1838, 162 p.
OLIVI Pierre Jean, *Traité des contrats*, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Bibliothèque scolastique Série Textes », 2012, 438 p.
OLIVIER-MARTIN François, *Histoire du droit français : des origines à la Révolution*, 3e éd., Paris, CNRS éditions, 2010, 758 p.
ONCKEN August, *Oeuvres économiques et philosophiques de F. Quesnay : accompagnées des éloges et d'autres travaux biographiques sur Quesnay par différents auteurs*, Francfort s. M, J. Baer, 1888, 814 p.
ORLEAN André, *L'empire de la valeur : Refonder l'économie*, Points, coll. « Points Economie », 2015, 386 p.
OST François, *A quoi sert le droit ? : Usages, fonctions, finalités*, Emile Bruylant, 2016, 570 p.
PARETO Vilfredo, *Manuel d'économie politique*, traduit par Alfred BONNET, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909, 695 p.
PARRA Antonio R., *The History of ICSID*, OUP Oxford, 2012, 490 p.
PATAUT Etienne, *La nationalité en déclin*, Paris, Odile Jacob, coll. « Collection : Corpus », n? 3, 2014, 101 p.
PELLET Rémi, *Droit financier public*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2014, 944 p.
PELLET Rémi (dir.), *Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Économica, 2006, 414 p.
PERELMAN Chaïm, *Éthique et droit*, 2e éd., Bruxelles, Édde l'Université de Bruxelles, coll. « UBlire Fondamentaux 19 », 2012, 824 p.
PERREAU PRADIER Jean, *L'équilibre budgétaire*, Domat-Montchrestien., Paris, F. Loviton et Cie, 1934, 203 p.
PERROUX François, *La pensée économique de Joseph Schumpeter: les dynamiques du capitalisme*, Librairie Droz, 1965, 270 p.
PETIT Pierre-Victor-Alphonse, *Traité de l'usure, contenant le commentaire de la loi du 3 septembre 1807*, Douai, A. Obez, 1840.
PFERSMANN Otto et TIMSIT Gérard, *Raisonnement juridique et interprétation*, Publications de la Sorbonne, 2001, 196 p.
PHILIP Loïc et SAÏDJ Luc, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, 1647 p.

PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistributions*, Paris, Points, 2016, 900 p.
PIKETTY Thomas, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2013, 969 p.
PLESSIX Benoît, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, coll. « Droit public (Texte remanié de Thèse de doctorat) », 2003, 878 p.
POINCARE Henri, *La science selon Henri Poincaré La science et l'hypothèse: La valeur et la science : Science et méthode*, Paris, Dunod, coll. « Idem », 2013, 518 p.
PONTIER Jean-Marie, *La République en France*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit : droit public », 1998, 146 p.
POSTEL Nicolas, *Les règles dans la pensée économique contemporaine*, Paris, CNRS éditions, coll. « CNRS Economie », 2003, 260 p.
POTHIER Robert Joseph, *Traité du contrat de constitution de rente, par l'auteur du Traité des obligations*, Orléans, Vve Rouzeau-Montaut, 1768.
PRATE Alain, *L'Endettement public : séance des 12 et 13 mars 1996 - rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des Journaux officiels, coll. « Journal officiel de la République française n°4305 », 1996, 281 p.
PROUDHON Jean-Baptiste-Victor, *Traité du domaine public, ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, V. Lagier, 1833.
PROUDHON Pierre-Joseph, *La pornocratie, ou Les femmes dans les temps modernes*, Paris, A. Lacroix, 1875, 269 p.
PROUDHON Pierre-Joseph, *Théorie de la propriété*, Paris, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, 1871.
PROUDHON Pierre-Joseph, *Manuel du spéculateur à la bourse*, 4e éd., Paris, Garnier frères, 1857, 511 p.
PROUDHON Pierre-Joseph, *Les confessions d'un révolutionnaire, pour servir à l'histoire de la révolution de février*, Paris, au bureau du journal « la Voix du peuple », 1849, 106 p.
QUENNOUËLLE-CORRE Laure, *La place financière de Paris au XXe siècle: Des ambitions contrariées*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2015, 514 p.
QUESNAY François, *Physiocratie, ou Constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, Leyde, Merlin, 1768.
QUESNAY François, *Tableau oeconomique*, Versailles, 1759.
RAFFINOT Marc, *La dette des tiers mondes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2008, 128 p.
RAMEL DE NOGARET Dominique-Vincent, *Discours prononcé par manière de motion d'ordre, par D. V. Ramel, député du département de l'Aude, sur les finances, le crédit des assignats, la nécessité des contributions & les avantages des contributions indirectes : dans la séance du 29 frimaire l'an IV de la République française, une & indivisible*, 1795.
REMOND René, *La vie politique en France 1879-1939 : La République souveraine*, Paris, Pocket, 2005, 434 p.
REMOND René, *La vie politique en France 1848-1979*, Paris, Pocket, 2005, 412 p.
REMOND René, *La vie politique en France 1789-1848*, Paris, Pocket, 2005, 468 p.
RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation? Conférence faite en Sorbonne, le 11 mars 1882*, 2e éd., Paris, Calmann Lévy, 1882, 82 p.
RENNER Karl, *La nation, mythe et réalité*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, coll. « Droit, politique, société », 1998, 134 p.
REY Auguste, *Théorie du budget communal ; suivie de La critique du projet de loi présenté par M. L. Barthou sur l'organisation communale*, Paris, A. Pedone, 1897, 384 p.
RICARDO David, *Des Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, J-PAillaud, 1819.
RICARDO David et SAY Jean Baptiste, *Des principes de l'économie politique, et de l'impôt*, Paris, J.P. Aillaud, 1819.
RICHARD Gaston, *Essai sur l'origine de l'idée de droit : thèse présentée à la Faculté des lettres de Paris*, Paris, E. Thorin, 1892, 263 p.
RICŒUR Paul, *L'idéologie et l'utopie*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « La couleur des idées », 1997, 410 p.
RICOEUR Paul, *Soi-même comme un autre*, Paris, Points, coll. « Essais », 1990, 424 p.
RIST Charles, *Histoire des doctrines relatives au crédit et à la monnaie: depuis John Law jusqu'à nos jours*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque dalloz », 2002, 540 p.
RIVERO Jean et WALINE Jean, *Droit administratif*, 21e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz. Série Droit public, science politique », 2006, 645 p.
RIVOLI Jean, *Le budget de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points », n? 62, 1975, 240 p.
ROSANVALLON Pierre, *L'Etat en France: de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Histoire », 1990, 369 p.

ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points politique », 1984.
ROSSI Pellegrino, *Cours d'économie politique. Quatre Tomes*, Paris, Guillaumin, 1865.
ROSSI Pellegrino, *Section d'économie politique et de statistique. Observations sur le droit civil français considéré dans ses rapports avec l'état économique de la société*, 21 p.
ROSSIGNOL Dominique, *Histoire de la propagande en France de 1940 à 1944*, Presses Universitaires de France, 1991, 473 p.
ROUSSEAU Dominique et VIALA Alexandre (dir.), *Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, 205 p.
ROUSSELLIER Nicolas, *La force de gouverner: le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2015, 827 p.
ROY Maurice, *De l'Amortissement des dettes de l'État, son origine et son histoire en France jusqu'en 1790*, Impr. nationale, 1883, 116 p.
RUSSELL Bertrand, *Signification et vérité*, Paris, Flammarion, coll. « Champs Essais », n? 229, 2013, 478 p.
RUSSELL Bertrand, *Histoire de la philosophie occidentale*, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Le goût des idées », 2011, 1020 p.
SABATIER Arthur, *De l'Extinction de la dette publique et du billet de banque portant intérêt*, Paris, Guillaumin, 1864, 202 p.
SABATIER Jean-Joseph, *Du Crédit, de la dette publique de la France, et du paiement de l'arriéré*, Paris, impr. de P. Gueffier, 1817, 60 p.
SACK Alexander Nahum, *Les effets des transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier. I. Dettes publiques*, Paris, Société anonyme du Recueil Sirey, coll. « Bibliothèque des oeuvres juridiques étrangères », 1927, 608 p.
SAINT-BONNET François et SASSIER Yves, *Histoire des institutions avant 1789*, 5e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso, coll. « Domat Droit public », 2015, 495 p.
SAINT-GIRONS Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, L. Larose et Forcel, 1885, 706 p.
SALEN Pierrick, *L'emprunt des collectivités territoriales: un paradoxe du droit public financier*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité 60 », n? 60, 2014, 487 p.
SAMUELSON Paul Anthony, *L'économique. Tome 2*, traduit par Gaël FAIN, 11e éd., Paris, Librairie Armand Colin, coll. « Universités Droit », 1972, 636 p.
SAMUELSON Paul Anthony, *Economics*, 5th edition., New York StLouis San Francisco, Mc Graw-Hill book company, 1961, 853 p.
SAUL Samir, *La France et l'Égypte de 1882 à 1914: Intérêts économiques et implications politiques*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 1997, 695 p.
SAVIGNY Friedrich Carl von, *Le Droit des obligations*, Ernest Thorin Éditeur, 1873.
SAY Jean Baptiste, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, Chez Rapilly libraire., Paris, 1826, 458 p.
SAY Jean-Baptiste, *Catéchisme d'économie politique ou d'instruction familière*, 6e éd., Paris, Guillaumin, 1881, 188 p.
SAY Jean-Baptiste, *Traité d'économie politique, ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, Paris, Deterville, 1803.
SAY Léon, *Dictionnaire des finances. Tome II, E-Z*, Paris, Berger-Levrault, 1889, 1571 p.
SAY Léon, *Dictionnaire des finances. Tome I, A-D*, Paris, Berger-Levrault, 1889, 1562 p.
SCHNAPPER Bernard, *Les rentes au xvie siècle Histoire d´un instrument de crédit*, Paris, SEVPEN, coll. « Affaires et gens d'affaires », 1957, 312 p.
SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, 2e éd., Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot », n? 55, 1965, 433 p.
SCHUMPETER Joseph Alois, *Busines cycles: a theorethical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*, New York; London, McGraw-Hill, 1939.
SCHUMPETER Joseph Alois, *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, coll. « Collection scientifique d'économie politique », 1935, 589 p.
Secrétariat d'Etat à l'économie nationale et aux finances, *L'action économique en France depuis l'armistice*, Macon, Protat Frères, 1941, 183 p.
SELIGMAN Edwin R. A., *L'interprétation économique de l'histoire*, traduit par Henry-Émile BARRAULT, 2e éd., Paris, M. Rivière, coll. « Bibliothèque des sciences économiques & sociales », 1911, 176 p.

SELIGMAN Edwin R. A, *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt*, traduit par Louis SURET, Paris, V. Giard & E. Brière, 1910.
SEMPE Henri, *Budget et Trésor: analyse économique des finances de l'État*, Paris, Éditions Cujas, coll. « Collection Initiation supérieure », 1973, 545 p.
SEVE René, *Philosophie et théorie du droit*, Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz Série Droit privé », 2007, 389 p.
SIEYES Emmanuel Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers état ?*, Éditions du Boucher, 2002, 87 p.
SISMONDI Jean Charles Léonard Simonde de, *Nouveaux principes d'économie politique, ou De la richesse dans ses rapports avec la population*, Paris, Delaunay, 1819, 453-449 p.
SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Traduction française de Germain Garnier, 1881, À partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843., Chicoutimi, J.-M. Tremblay, 2002.
SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations ...*, Londres; Paris, Chez Pierre J. Duplain, 1788.
SOLE Robert, *L'Egypte, passion française*, Seuil, 2015, 423 p.
STIRN Bernard et AGUILA Yann, *Droit public français et européen*, Paris, Presses de Sciences Po Dalloz, coll. « Amphi », 2015, 704 p.
STOURM René, *Systèmes généraux d'impôts : impôts sur le capital, impôts sur le revenu dans les différents pays, impôt unique, en nature, capitation*, 2e éd., Paris, Guillaumin, 1905, 430 p.
STOURM René, *Les origines du système financier actuel*, Paris, impr. de P. Mouillot, 1880, 88 p.
SUEUR Philippe, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle : la genèse de l'Etat contemporain. 2. Affirmation et crise de l'Etat sous l'Ancien Régime*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2007, 601 p.
SUEUR Philippe, *Histoire du droit public français, XVe-XVIIIe siècle : la genèse de l'Etat contemporain. 1. La constitution monarchique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis Droit », 2007, 440 p.
SUPIOT Alain, *Grandeur et misère de l'état social*, Paris, France, Collège de France : Fayard, coll. « Leçons inaugurales du Collège de France », 2013, 62 p.
SUPIOT Alain, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Points Essais 626 », 2009, 333 p.
TALLINEAU Lucile, *L'équilibre budgétaire: Colloque organisé les 13-14 mai à l'université de Paris X - Nanterre*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1994, 245 p.
TARDE Gabriel, *Les lois sociales : esquisse d'une sociologie*, Paris, F. Alcan, 1898, 172 p.
TARDE Gabriel, *La logique sociale*, 2e éd., Paris, F. Alcan, 1898.
TARDE Gabriel, *Les Lois de l'imitation, étude sociologique*, 2e éd., Paris, F. Alcan, 1895, 428 p.
TARDE Gabriel, *Les transformations du droit : étude sociologique*, Paris, F. Alcan, 1893, 212 p.
TARDE Gabriel, *Psychologie économique*, Paris, F. Alcan, 1902, 2 Tomes
TARDIEU André, *La Conférence d'Algésiras, histoire diplomatique de la Crise Marocaine (15 Janvier-7 Avril 1906), augmentée d'un appendice sur le Maroc après la Confèrence (1906-1909)*, 3e éd., Paris, Alcan, 1909, 624 p.
TIMSIT Gérard, *Thèmes et systèmes de droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Les Voies du droit », 1986, 205 p.
TRINQUAT Maurice, *De l'amortissement des emprunts d'états*, Paris, Guillaumin, 1899, 392 p.
TROLLEY Alfred, *Traité de la hiérarchie administrative ou de l'organisation et de la compétence des diverses autorités administratives*, Paris, Thorel, 1844.
TROPER Michel, *La philosophie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2010, 128 p.
TROTABAS Louis, *Les finances publiques et les impôts de la France*, Paris, A. Colin, coll. « Collection Armand Colin Section de droit », n? 197, 1937, 215 p.
TROTABAS Louis, COTTERET Jean Marie et LAFLANDRE Michel, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz: droit public, science politique », 1995, 420 p.
TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1972, 509 p.
TURGOT Anne-Robert-Jacques, *Mémoires sur le prêt à intérêt et sur le commerce des fers , par M. Turgot,...*, Paris, Froullé, 1789, 113 p.
VALLET Odon, *Petit lexique des idées fausses sur les religions*, Paris, Albin Michel, coll. « Le Livre de Poche », 2002, 247 p.
VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève et INSERGUET-BRISSET Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, 5e éd., Paris, Sirey, 2008, 440 p.

VANOLI André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, la Découverte, coll. « Manuels Repères », 2002, 655 p.
VATTEL Emer de, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, Londres, 1758.
VERPEAUX Michel, *Droit constitutionnel français*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental Classiques », 2013, 602 p.
VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Collection Major », 2008, 328 p.
VIGNES Edouard, *Traité des impôts en France considérés sous le rapport du droit, de l'économie politique et de la statistique*, 3e éd., Paris, Guillaumin et Cie, 1872.
VILLERME Louis René, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, J. Renouard et cie, 1840, 466 p.
VILLEY Edmond, *L'État et le progrès social*, Paris, les Presses universitaires de France, 1923, 216 p.
VILLEY Michel, *La formation de la pensée juridique moderne*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige. Manuel », 2006, 624 p.
VIMBERT Christophe, *La tradition républicaine en droit public français*, Mont-Saint-Aignan Paris, Publications de l'Université de Rouen Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique 73 », 1992, 392 p.
VOIRIN Pierre, *Droit civil. Tome 1. Personnes, famille, incapacité, biens, obligations, sûretés*, 29e éd., Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 2003, 745 p.
VÜHRER A., *Histoire de la dette publique en France*, Paris, Berger-Levrault & Cie, 1886, 2 vol., 501 ; 559 p.
WAGNER Adolph, *Les fondements de l'économie politique*, Paris, V. Giard & E. Brière, coll. « Bibliothèque internationale d'économie politique », 1904, 520, 547, 434, 455, 455 p. p.
WALRAS Léon, *Éléments d'économie politique pure, ou Théorie de la richesse sociale*, Lausanne, F. Rouge, 1926, 491 p.
WASERMAN Franck, *Les doctrines financières publiques en France au XIXe siècle: emprunts économiques, empreinte juridique*, Paris, LGDJ-lextenso, coll. « Bibliothèque finances publiques et fiscalité », n? 54, 2012, 415 p.
WEBER Henry, *La compagnie francaise des Indes (1604-1875)*, A. Rousseau, 1904, 730 p.
WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Plon, coll. « Recherches en sciences humaines 27 », 1971, 650 p.
WEBER Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, coll. « Recherches en Sciences humaines », 1964, 341 p.
WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, 186 p.
WINOCK Michel, *La France politique : XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, coll. « Points. Histoire », n? 256, 1999.
WINOCK Michel, *Le Siècle des intellectuels*, SEUIL., Paris, Seuil, 1997, 885 p.
WITTGENSTEIN Ludwig, *Recherches philosophiques*, Paris, Gallimard, 2014, 384 p.
WITTGENSTEIN Ludwig, *Tractatus logico-philosophicus*, traduit par Gilles-Gaston GRANGER, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 2001, 128 p.
WITTGENSTEIN Ludwig, BOUVERESSE Jacques, VEYNE Paul, PEIRCE Charles-Sanders, BROCH Henri et BRICMONT Jean, *AGONE • n° 23 - Qu'est-ce que croire?*, Marseille, Agone Éditeur, 2000.
YOUNG Arthur, *Voyages en France, pendant les années 1787, 88, 89 et 90. Trois Tomes*, traduit par François SOULES, Paris, Buisson, 1794, 416 p, 498 p., 498 p.

Chapitres de livres

AGLIETTA Michel, « Ordre monétaire des économies de marché », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 129-157.
AGLIETTA Michel, ANDREAU Jean et ANSPACH Mark, « Introduction », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 9-31.
ALLANIC Alain, « L'endettement à long terme de la SNCF », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 239-249.
ANDRE Jean-Charles, « La dette des entreprises publiques », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 201-237.
ANDREAU Jean, « Existait-il une dette publique dans l'Antiquité romaine ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 101-114.
ANDREAU Jean, « L'État romain face au monde de la banque et du credit (fin de la République et Haut Empire) », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 3-10.
ANSPACH Mark, « Les fondements rituels de la transaction monétaire ou comment remercier un bourreau », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 53-83.
ANTON Gilbert, « Devenir Français », *in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p.
AUSTIN John, « The Province of Jurisprudence Determined, London, J. Murray, 1832, Lecture I, p.1-30 », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 49-77.
BANQUY Didier, « Loi de finances et dette publique », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 265-274.
BASSO Jacques et RAINAUD Jean-Marie, « Le décret organique du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat », *in Histoire du droit des finances publiques. vol. I : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, pp. 270-309.
BAUBEAU Patrice et LE BRIS David, « La IVe République », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 179-207.
BAUBEAU Patrice et LE BRIS David, « La deuxième guerre mondiale », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 159-177.
BEGUIN Katia et GENET Jean-Philippe, « Fiscalité et genèse de l'État : remarques introductives », *in Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 3-26.
BELL Adrian R., BROOKS Chris et MOORE Tony K., « Le crédit au Moyen Âge : les prêts à la couronne d'Angleterre entre 1272 et 1345 », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 117-130.
BENETTI Carlo, « Marx Karl. Das Capital », *in Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 340-349.
BENOIST Jocelyn, « Marx Karl (1818-1883) », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 391-399.
BENOIT Francis-Paul, « Notions et concepts, Instruments de la connaissance juridique Les leçons de la philosophie du droit de Hegel », *in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 23-37.
BENOIT Francis-Paul et JANICOT Laetitia, « Chapitre 2 - La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *in Encyclopédie des collectivités locales*, 2010, p. folio n°4522.
BIOY Xavier, « L'usage de l'idée de nature en droit constitutionnel », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 99-138.
BIROUSTE Jacques, « Confiance et monnaie. Psychologies des liens réparateur, protecteur et intégrateur », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 325-356.

BOTTIN Michel, « Trésor public », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1485-1487.
BOTTIN Michel, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », *in Histoire du droit des finances publiques. vol. I : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, p. 3 et s.
BOUREAU Alain, « Le monastère médiéval, laboratoire de la dette publique ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 23-35.
BOUVIER Michel, « L'éternel retour du corps comme représentation du politique », *in Confluences : mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 21-33.
BRUNET Pierre, « Le concept de république dans le droit public français », *in La République : valeurs et représentations*, 2007, pp. 99-130.
CARBONI Mauro, « De la finance communale à la finance d'État : un nouveau pacte fiscal dans les premiers États pontificaux modernes », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 149-166.
CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Le droit comme activité culturelle : une approche positiviste des droits de l'homme est-elle possible ? », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 141-154.
CHEVALLIER Jacques, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », *in Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie », 1979, pp. 3-57.
CHIAPELLO Ève et DESROSIERES Alain, « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la positive accounting theory », *in L'économie des conventions, méthodes et résultats*, La Découverte, coll. « Recherches », 2007, pp. 297-310.
CHILOSI David, « Relecture des notes sur l'histoire du taux d'intérêt : les marchés obligataires dans la République de Gênes », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 209-226.
CHOUNET François, « La première guerre mondiale et l'entre-deux guerres », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 121-158.
CHOURAQUI Jean-Claude, « L'universalité de l'endettement public », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 35-91.
COHEN Daniel, « La dette des pays en voie de développement : entre le chagrin et l'oubli », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 383-387.
COLLY François, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 295-332.
COPPENS Philippe, « Remarques épistémologiques sur l'utilisation des concepts économiques en droit », *in Le droit au défi de l'économie*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Collection Droit économique », 2002, p.
DA COSTA DOMINGUEZ Rodrigo, « La réalité : les pedidos du Portugal et la collecte de recettes extraordinaires à la fin du Moyen Âge », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 49-66.
DEBBASCH Rolland et ROUX André, « L'indivisibilité de la République », *in La République en droit français : actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992*, Paris, Économica, coll. « Droit public positif », 1996, p. 59 et s.
DELIVRE Cendrine, GINON Anne-Sophie, GUIOMARD Frédéric, MAZZOCCHI Vincent et TAURAN Thierry, « Engagement », *in Projet CNoCP - CRDP*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013, p. 143.

DENQUIN Jean-Marie, « Citoyenneté », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 198-200.
DESCIMON Robert, « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français : le bien commun au pays des intérêts privés », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 177-242.
DESCIMON Robert, « Offices », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1103-1106.
DIETSCH Michel et GARNIER Olivier, « Les problèmes de définition et de mesure économique des déficits et de la dette publics », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 439-479.
DI TULLIO Matteo, « Redistribution fiscale, guerre et construction étatique en Lombardie du xvie siècle », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 67-79.
DUBOIS Jean-Pierre, « La République démocratique », *in La République en droit français : actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992*, Paris, Économica, coll. « Droit public positif », 1996, p. 157 et s.
DURAND Hugeette et BIAYS Joël-Pascal, « Avant-projet de loi organique portant reforme budgétaire élaboré par la commission Jacomet (1949-1952) », *in Histoire du droit des finances publiques. vol. I : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, pp. 227-248.
EUZEBY Alain, « Besoins financiers et dette des organismes de protection sociale », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 177-200.
FABRE Michel-Henry, « Le concept de république dans les constitutions françaises », *in La République en droit français : actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992*, Paris, Économica, coll. « Droit public positif », 1996, p. 37 et s.
FELLER Laurent et MARGAIRAZ Dominique, « Introduction », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 189-195.
FONTAINE Laurence, « Relations de crédit et surendettement en France : XVIIème-XVIIIème siècles », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 206-219.
FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Brèves observations comparatives sur la considération des situations économiques dans la jurisprudence administrative, mise en regard de la jurisprudence judicaire », *in Le droit au défi de l'économie*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Collection Droit économique », 2002, p.
FULLER Lon L., « The Morality of Law, Yale University Press, Revised edition (1969) p. 33-44 », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 229-243.
GALLAIS-HAMONNO Jean-Pierre, « Les emprunts tontiniers du royaume de France, 1689-1759 », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 237-262.
GARSON James, « Modal Logic », *in* Edward N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016e éd., Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2000, p.
GAULLE Yves de, « La dette de l'Etat : définitions critiques », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 125-144.
GERAUD-LLORCA Edith, « L'introduction des bonnes mœurs dans le code civil », *in Les bonnes moeurs [actes du colloque tenu à Amiens le 14 mai 1993]*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, p. 445.
GILBERT Guy, « Dette publique et redistribution des revenus : l'équivalence impôt-emprunt », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 529-565.
GJIDARA Sophie, « Dette », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 368-374.
GONZALEZ ARCE José Damián, « Réformes monétaires, fiscales et financières de l'État castillan (xiiie-xviie siècle) », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du

développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 35-47.
GOSSERIES Axel, « Dette générationnelle et conceptions de la réciprocité », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 367-391.
GOYARD Claude, « L'idée de nature dans le langage du droit public français », *in Mélanges Jacques Robert : libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 135-149.
GRAFE Regina, « Tyrannie à distance : la construction de l'État polycentrique et les systèmes fiscaux en Espagne (1650-1800) », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 167-186.
GRENIER Jean-Yves, « Introduction : Dettes d'Etat, Dette Publique », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 1-19.
GROSCLAUDE Jacques, « La dette publique en République Fédérale d'Allemagne », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 93-109.
GUASTINI Ricardo, « Dworkin Ronald », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 153-158.
GUENGANT Alain et MUZELLEC Raymond, « La dette des collectivités locales », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 153-176.
GUERY Alain, « La naissance financière de l'Etat moderne en france », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 53-59.
HALPERIN Jean-Louis, « Hart Herbert Lionel Alphus (1907-1992) The Concept of Law », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 240-246.
HAMON Philippe, « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVIe siècle) : une dette « publique » ? », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 85-97.
HAUTCŒUR Pierre-Cyrille, « Conclusion », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 267-280.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, « De nouvelles institutions bancaires », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 251-272.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, « Le marché financier et l'économie », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 399-410.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille, « Vue d'ensemble : diversité et décentralisation des institutions du système financier », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 25-46.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille et ROMEY Carine, « Les émetteurs autres que l'État », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 195-217.
HAUTCOEUR Pierre-Cyrille et ROMEY Carine, « Les émetteurs : une hiérarchie nouvelle », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 437-494.
HEFFER Jean, « L'Âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 365-392.
HERTZOG Robert, « Au coeur des finances publiques : la dette », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 3-13.

HERTZOG Robert, « Dette publique, déficits budgétaires et financement des investissements », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 567-595.
HOLMES Oliver Wendell, « The Path of the Law, 10 HARV. L. REV. 457 (1897). », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 99-132.
HUFTY Marc, « Un gouvernement sous influence: l'Argentine de Carlos Menem », *in L'économie à la recherche du développement: Crise d'une théorie, violence d'une pratique*, PUF, coll. « Les Nouveaux Cahiers de l'IUED », 1996, pp. 113-131.
JARROSSON Charles et TESTU François-Xavier, « Équité », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 635-638.
JOUANJAN Olivier, « Etat de de droit », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 649-653.
KANG Zheng, « L'État constructeur du marché financier », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 159-194.
KANG Zheng et SECK Thierno, « Les épargnants et le marché financier », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 313-352.
KECK Frédéric, « Mauss Marcel (1872-1950) », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 399-403.
KOTT Sébastien et VILA Jean-Baptiste, « Amortissement », *in Projet CNoCP - CRDP*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013, p. 143.
LEBEAU Christine, « Introduction », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 113-116.
LE CACHEUX Jacques, « La rente et le rentier sous la IIIe République, jusqu'en 1914 », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 105-118.
LEMOINE Benjamin, « Discipliner l'État par la dette », *in L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2014, pp. 367-396.
LEROY Marc, « Sociologie de l'impôt légitime : contre les poncifs économiques de l'incivisme fiscal », *in Histoire du discours fiscal en Europe*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Finances publiques / Public finance », 2014, pp. 176-204.
LLAU Pierre, « Dette publique et économie », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 413-438.
LUCKETT Thomas Manley, « The debate over imprisonment for debt in eighteenth-century France », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 163-172.
LUTFALLA Michel, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIXe siècle français », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 423-443.
LUTFALLA Michel, « De l'arriéré impérial à l'exercice périmé », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 263-275.
LUTFALLA Michel, « La rente, de Waterloo à Sedan », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 81-104.
LUTFALLA Michel, « La « préhistoire » de la dette publique de François 1er à Waterloo », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 37-73.
LUTFALLA Michel, « Généralités sur la dette publique », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 19-37.
LUTFALLA Michel, « Histoire du monde et histoire de la dette », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 9-15.
MALAMOUD Charles, « Le paiement des actes rituels dans l'Inde védique », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 35-52.
MALAMOUD Charles, « Anthropologie de la dettte », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 403-411.
MALAURIE Philippe, « Obligations », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1097-1101.
MARGAIRAZ Michel, « Chapitre XVII. Le premier Vichy : l'engrenage dirigiste et ses ambiguïtés (juillet 1940-avril 1942) », *in L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952*.

Volume I, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, pp. 541-590.
MARSILIO Claudio, « « Un homme avisé est capable de faire face à toutes les catastrophes ». Les compétences professionnelles des opérateurs financiers génois, florentins et portugais à l'époque des foires de change du », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 227-247.
MAULIN Eric, « Positivisme », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1171-1177.
MAULIN Eric, « Souveraineté », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1434-1439.
MAUSEN Yves, « Hume David (1711-1776) », *in Dictionnaire des grandes oeuvres juridiques*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 282-286.
MCNAMARA Paul, « Deontic Logic », *in* Edward N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Winter 2014., Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2014, p.
MENJOT Denis et PIOLA CASELLI Fausto, « Introduction », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 29-34.
MIGEOTTE Léopold, « L'endettement des cités grecques dans l'Antiquité », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 115-128.
MILLARD Éric, « Quelques remarques sur la signication politique de la théorie de l'interprétation », *in L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 725-734.
MINER Jeffrey, « La logique sociale de la dette publique génoise avant la fondation de la Casa di San Giorgio (xiiie-xve sièc », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 197-208.
MOLINIER Joël, « La dette publique en Italie et au Royaume-Uni », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 111-122.
MOLINIER Joël, « L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », *in Histoire du droit des finances publiques. vol. I : les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, pp. 310-330.
MORINEAU Michel, « De la logique des finances de l'État », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 63-88.
MURPHY Anne L., « Une crédibilité compromise : les problèmes des transactions relatives à la dette à la Banque d'Angleterre du xviiie siècle », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 249-265.
MURPHY Antoin E., « John Law et la gestion de la dette publique », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 269-296.
NOREL Philippe, *L'Invention du marché. Une histoire économique de la mondialisation*, Le Seuil, 2014, 597 p.
NOYER Christian, « Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 389-395.
OLSZAK Norbert, « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 15-33.

ORLEAN André, « La monnaie autoréférentielle : réflexions sur les évolutions monétaires contemporaines », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 359-386.
PATAT Jean-Pierre, « La Ve République », *in Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Editions Classiques Garnier, 2017, pp. 209-236.
PEZZOLO Luciano, « Pas de dettes sans impôts. Les relations entre la politique fiscale, les institutions et la situation politique en Italie entre 1350 et 1700 », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 131-148.
PFERSMANN Otto, « Hierarchie des normes », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 779-783.
PFERSMANN Otto, « Normes », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1079-1083.
PFERSMANN Otto, « Chapitre introductif. La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *in Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Traité Dalloz », pp. 484-528.
PHILIP Loïc, « Le contrôle des actes budgétaires », *in Histoire du droit des finances publiques. Vol. III, Les grands thèmes des finances locales*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1986, p. 127 et s.
PICARD Étienne, « Préface », *in La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses : droit public », 2012, p.
PICARD Etienne, « Le ou les jusnaturalismes ? », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 23-80.
PICARD Etienne, « Science du droit ou doctrine juridique », *in L'unité du droit : mélanges en hommage à Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 119-171.
PIRON Sylvain, « Prêts charitables et opérations capitalistes dans l'éthique franciscaine des contrats monétaires », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 11-27.
PLESSIS Alain, « Entre les caisses chargées de l'amortissement sous l'Ancien Régime et les deux caisses de 1816 : la Caisse d'amortissement de Napoléon (1799-1815) », *in* Alya AGLAN, Michel MARGAIRAZ et Philippe VERHEYDE (eds.), *1816 ou la genèse de la foi publique: la fondation de la Caisse des dépôts et consignations: [actes de la journée d'études organisée par le Conseil scientifique et historique de la Caisse des dépôts et consignations, le 15 avril 2005]*, Genève, Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », n? 19, 2006, p. 43 et s.
PLESSIS Alain, « Les concours de la banque de France à l'économie (1842-1914) », *in États, fiscalités, économies : actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes, 16-18 juin 1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Publications de la Sorbonne Série La France aux XIXe-XXe siècles 23 », 1985, pp. 169-180.
POIRAT Florence, « Etat », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 642-648.
POIRAT Florence, « Territoire », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1474-1478.
PONS Jean-François, « Emission et gestion de la dette de l'Etat : traditions et innovations », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 333-362.
QUENNOUËLLE-CORRE Laure, « Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *in La dette publique dans l'histoire: « Les journées du Centre de recherches historiques » des 26, 27 et 28 novembre 2001*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, coll. « Collection « Histoire économique et financière de la France, » la série Animation de la recherche », 2006, pp. 445-472.
RADBRUCH Gustav, « Injustice légale et droit supralégal (Archives de philosophie du droit 1995, vol. 39, pp. 305-306) in », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 175-191.
RAUSCHER Peter, « Systèmes fiscaux, dettes et emprunts : le cas de la monarchie des Habsbourg (XVIe-XVIIIe siècle) », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 81-100.

REISS-SCHIMMEL Ilana, « Regard psychanalytique sur la dette », *in Finances publiques et redistribution sociale: XXe anniversaire de la Société française de finances publiques*, Paris, Economica, 2006, pp. 393-401.
RHODES R. William, « Le FMI et le Club de Londres », *in Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire*, Paris, Le Monde éditions, coll. « Numéro hors-série de : « Revue d'économie financière » », 1994, pp. 397-401.
ROLLINAT Robert, « North Douglass C., Thomas Robert P. The Rise of the Western Economic History New York, Cambridge University Press, 1973 », *in Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 399-406.
ROMEY Carine, « Les changements dans le fonctionnement du marché boursier », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 411-434.
ROMEY Carine, « Les opérations de Bourse », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 109-158.
ROMEY Carine, « Les transformations de l'activité boursière », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 273-312.
ROMEY Carine, « L'organisation de la Bourse de Paris », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 47-108.
ROSS Alf, « On Law and Justice. London, Stevens (1958) », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 133-146.
ROUSSEAU Dominique, « « Être-du-monde » ou « sujet d'expériences » les enjeux du réenchantement du monde », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 175-192.
SAVELLI Rodolfo, « Discussion : Crédit et dimension juridique : quelques réflexion », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 110-119.
SECK Thierno, « Les grands défis de la modernisation structurelle de l'économie française », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 221-249.
SECK Thierno, « L'évolution du comportement d'épargne », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 495-505.
SERVET Jean-Michel, « Discussion : Réseaux de dettes versus marché », *in Des personnes aux institutions : réseaux et culture du crédit du XVIe au XXe siècle en Europe*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1997, pp. 220-226.
SFEZ Lucien, « Institution (Doctrine) », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 835-937.
STRAUS André, « Conjoncture économique et marché financier », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, pp. 357-382.
TALLINEAU Lucile, « Le décret de 1956, l'ordonnance de1959 et la gestion financière de l'État », *in L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, pp. 519-555.
TALLINEAU Lucile, « Loi de finances et financement des découverts budgétaires », *in La Dette publique en France*, Paris, Economica, coll. « Collection Finances publiques », 1990, pp. 275-294.
TAVIANI Carlo, « La paga floreni. Utilisations politiques d'un impôt sur les dividendes à Gênes (fin du xve siècle) », *in* Katia BEGUIN (ed.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe. XIIIe-XVIIIe siècle : Colloque des 2 et 3 juillet 2012*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, coll. « Histoire économique et financière - Ancien Régime », 2015, pp. 101-109.
THERET Bruno, « État, finances publiques et régulation », *in Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, La Découverte, coll. « Recherches », 2002, pp. 189-197.
THERET Bruno, « De la dualité des dettes et de la monnaie dans les sociétés salariales », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 253-287.
THIVEAUD Jean-Marie, « Fait financier et instrument monétaire entre souveraineté et légitimité, l'institution financière des sociétés archaïques », *in La monnaie souveraine*, Paris, OJacob, 1998, pp. 85-126.
TIMSIT Gérard, « Système », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1462-1465.

TROPER Michel, « « Une théorie réaliste de l'interprétation », Annales de la faculté de droit de Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, n°4, 2000, p. 51-68 », *in Philosophie du droit : norme, validité et interprétation*, traduit par Christophe BEAL, Paris, J. Vrin, coll. « Textes clés », 2015, pp. 345-368.
TROPER Michel, « Normativisme », *in Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy Presses universitaires de France, coll. « Quadrige Dicos poche », 2003, pp. 1074-1079.
VASLIN Jean-Marie, « L'échec de la Caisse d'amortissement », *in Le marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. « Sorbonensia oeconomica », n? 6, 2007, p. Annexe 1 des annexes informatiques.
VERPEAUX Michel, « La proclamation de la 1ère République », *in La République en droit français : actes du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992*, Paris, Économica, coll. « Droit public positif », 1996, p. 19 et s.
VIALA Alexandre, « Les lois naturelles comme représentations mentales », *in Le droit, de quelle nature ? : actes du colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 à Montpellier*, Paris, Montchrestien, coll. « Collection Grands colloques », 2010, pp. 155-174.
WAUTELET Patrick, « Vulture funds, creditors and sovereign debtors : how to find a balance ? », *in Insolvabilité des Etats et dettes souveraines*, LGDJ/Lextenso, 2011, pp. 103-164.
« Dette », *in Grand dictionnaire universel du XIXe siècle : français, historique, géographique, mythologique, bibliographique*, Paris, Administration du grand Dictionnaire universel, 1866, pp. 626-630.

Thèses

ASTRIE-ROLLAND Ernest, *Des Rentes dans le droit français et de plusieurs formes du revenu à Rome*, Faculté de Droit de Paris, Paris impr. de E. Thunot, 1853, 232 p.
BENOIT Georges, *Des intérêts en droit romain ; Du prêt à intérêt en droit français: histoire et droit*, Faculté de Droit de Paris, Paris impr. de E. Donnaud, 1872, 330 p.
BERTHEAUME Jacques, *De l'insaisissabilité des rentes sur l'Etat*, Faculté de Droit de Paris, Paris A. Rousseau, 1897, 137 p.
BRUNO Isabelle, *Déchiffrer l'« Europe compétitive »*, Institut d'études politiques, Paris, 2006, 852 p.
CLAPPIER Amable, *De la rente viagère*, Faculté de Droit de Poitiers, Poitiers impr. de H. Oudin, 1866, 136 p.
COLLY François, *Les emprunts publics de l'Etat*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 1982, 682 p.
COURTEVILLE Henri de, *La nation : étude théorique*,Université de Nancy. Faculté de droit, Charleville, A. Anciaux, 1897, 255 p.
FARGE René, *Étude sur la dette communale*, Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1899, 235 p.
FAVRE Jules, *Le prêt à intérêt dans l'ancienne France; évolution des doctrines de la législation*.,Faculté de Droit de Paris, Paris Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence Arthur rousseau, 1900, 285 p.
GUERRIER DE DUMAST René, *Les Finances de l'État et l'administration financière à Rome sous la République, en droit romain. Historique et théorie du budget de l'État, en droit français*, Thèse pour le doctorat, Université de France. Académie de Nancy. Impr. de G. Crépin-Leblond, Nancy, 1886, 199 p.
LEMOINE Benjamin, *Les valeurs de la dette: l'État à l'épreuve de la dette publique*,École nationale supérieure des mines, Paris, 2011, 426 p.
LEQUESNE-ROTH Caroline, *L'évolution du régime contractuel de défaut des Etats débiteurs européens*, Thèse de doctorat en droit, Universite Libre de Bruxelles & Universite de Toulon, Bruxelles, 2015, 510 p.
MARCHADIER-HASTINGS Antoinette, *Le régime juridique des contrats d'emprunt des collectivités locales*,Université de Nantes, Nantes, 1995, 426 p.
MENETREY Séverine, *L'amicus curiae vers un principe de droit international procédural ?*,Thèse soutenue en 2008 à Paris 2 en cotutelle avec l'Université de Laval (Québec), 2008.
PIERRE-CAPS Stéphane, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, Thèse de doctorat en droit, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1987, 2 vol. (948 p.) p.
ROLLET D., *La rente française devant l'impôt*,Faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, 1914, 206 p.
RONDINEAU Edmond, *Du « Mutuum » en droit romain. Du prêt à intérêt en droit français*, Faculté de Droit de Paris, Paris : impr. de Moquet, 1866, 258 p.
THOMAS Léonce-Jean-Marie, *Du « Mutuum » en général et du « Nauticum foenus » en particulier. Du Délaissement en matière d'assurances maritimes*.,Faculté de droit Paris, Bordeaux, 1875, 140 p.
TRENTESAUX Paul-Jules, *Du « Mutuum ». Droit français : Des Rentes*,Université de France. Académie de Douai. Faculté de droit., Lille, 1877, 330 p.
VILLARET Jean, *La Caisse autonome d'amortissement : (loi du 7 août 1926)*, Thèse de doctorat en droit, A. Rousseau, Université de Paris. Faculté de droit et des sciences économiques, 1930.
WALLUT Charles, *Des intérêts et des rentes*,Faculté de Droit Paris, Paris : impr. de Hennuyer, 1854, 426 p.

Note : les thèses publiées sont indiquées dans la section « Livres »

Articles de revues

ALLAIS Maurice, « Le comportement de l'Homme rationnel devant le risque: Critique des postulats et axiomes de l'Ecole Americaine », *Econometrica*, Vol. 21, No. 4, Octobre 1953, pp. 503-546.
ALLAND Denis, « Le juge interne et les « conflits de traités » internationaux », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, pp. 26-37.
AMSELEK Paul, « La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 51, 1995, pp. 7-29.
AMSELEK Paul, « Ontologie du droit et logique déontique », *La querelle des normes : [en hommage à Georg Henrik von Wright] / sous la direction de Jean-Luc Petit, Centre d' analyses de savoirs contemporains*, 1995.
AMSELEK Paul, « Peut-il y avoir un Etat sans finances ? », *Revue du Droit Public*, 1983, pp. 267-283.
ANDRE Christine, DELORME Robert et TERNY Guy, « Les dépenses publiques françaises depuis un siècle », *Economie et statistique*, nº 43, 1973, pp. 3-14.
AUBERGER Philippe, « La crise de la dette publique dans les pays périphériques de la zone euro », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 85.
AUBERGER Philippe, « Le financement de la dette publique en période de crise », *Revue Française de Finances Publiques*, 2009, p. 105.
AUBERGER Philippe, BONNEVILLE François, BOUVIER Michel, PIERUCCI Christophe et SADEGHI Tristan, « La limitation des risques associés à la dette publique », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 135, 2016, pp. 219-242.
AUDIT Bernard, « Introduction », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 7-11.
AUGROS Jean Claude et LEBOISNE Nicolas, « Risque souverain et indemnisation : le cas des emprunts russes (1919-1997) », *Bulletin Français d'Actuariat*, vol. 1, nº 1, 1997, pp. 1-20.
BACHOFEN Blaise, « Rousseau : une économie politique républicaine ? », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 117-145.
BAKER Wallace R., « L'américanisation du droit par la finance : mythe ou réalité? », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 199-205.
BALASSONE Fabrizio et GIORDANO Raffaela, « Budget Deficits and Coalition Governments », *Public Choice*, vol. 106, 3/4, 2001, pp. 327-349.
BANOS Vincent, CANDAU Jacqueline et BAUD Anne-Cécile, « Anonymat en localité. Enquête sur les relations de voisinage en milieu rural », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 127, 2009, pp. 247-267.
BARBERIS Julio, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *Annuaire français de droit international*, vol. 45, nº 1, 1999, pp. 132-147.
BARREYRE Nicolas, « Les échelles de la monnaie », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 69e année, nº 2, 1 Juin 2014, pp. 439-468.
BARREYRE Nicolas et VERDO Geneviève, « Souveraineté et territoire : enjeux et perspectives », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 69e année, nº 2, 1 Juin 2014, pp. 307-311.
BARRO Robert Joseph, « The Ricardian Approach to Budget Deficits », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, nº 2, 1989, pp. 37-54.
BARRO Robert Joseph, « On the Determination of the Public Debt », *Journal of Political Economy*, vol. 87, nº 5, 1979, pp. 940-971.
BARRO Robert Joseph, « Are government bonds net wealth ? », *Journal of Political Economy*, nº 82, 1974, p. 1095.
BEGUIN Katia, « Du présent au passé : les dynamiques historiques de la richesse à l'époque moderne », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 70e année, nº 1, 9 Avril 2015, pp. 91-102.
BEGUIN Katia, « Le droit fiscal d'Ancien Régime. Les dynamiques de la fiscalité, du privilège et de la dette », *Grief*, nº 1, 2014, pp. 173-183.
BEGUIN Katia, « Estimer la valeur de marché des rentes d'État sous l'Ancien Régime », *Histoire & mesure*, XXVI, nº 2, 2011, pp. 3-30.
BEGUIN Katia, « La circulation des rentes constituées dans la France du XVIIe siècle. Une approche de l'incertitude économique », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2006 2005, pp. 1229-1244.
BEGUIN Katia et PRADIER Pierre-Charles, « Emprunts souverains et vulnérabilité financière de la monarchie d'ancien régime. Tout s'est-il joué sous Louis XIV ? », *https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00623931*, Septembre 2011.
BENASSY Agnès et PISANI-FERRY Jean, « Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 46, 1994, p. 81.

BIEN David D., « Les offices, les corps, et le crédit d'État : l'utilisation des privilèges sous l'Ancien Régime », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, nº 2, 1998, pp. 379-404.
BIGO Robert, « Une grammaire de la bourse en 1789 », *Annales. Histoire économique et sociale*, vol. 2, nº 8, 1930, pp. 499-510.
BIONDI Yuri, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 3/4, 30 Septembre 2008.
BLAIS Marie-Claude, « La République et la question sociale », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 45-70.
BLANC Jacques, « Les physiocrates et les impôts de la Révolution », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 84, 2003, p. 69.
BOHANNAN L. et VERRIER J., « Hamlet chez les Tiv : Shakespeare dans la brousse », *Revue des sciences humaines*, nº 240, 1995, pp. 159-172.
BONDAZ Julien et BONHOMME Julien, « Don, sacrifice et sorcellerie », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 69e année, nº 2, 1 Juin 2014, pp. 469-504.
BONNEAU Thierry, « Aléa moral et régulation financière », *Bulletin Joly Bourse et produits financiers*, vol. 12, 12 Janvier 2012, pp. 526-528.
BONNEVILLE François, « Edward Mordrake ou les deux visages du principe de sincérité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, nº 2, 2016.
BONNEVILLE François, « L'évolution du processus de règlement des comptes. Première partie : de l'Ancien Régime à la IVe République », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 133, 2016, pp. 333-343.
BONNEVILLE François, « Le baron Louis : créancier de l'Etat et ministre des Finances Réflexion autour de son unique ouvrage, l'« Opinion d'un créancier de l'État » », *Revue Française de Finances Publiques*, 2015, pp. 315-325.
BONNEVILLE François, « Le baron Louis (1755-1837) : portait d'un financier au service de l'Etat », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 128, 2014, pp. 279-285.
BONNEVILLE François, « L'évolution du processus de règlement des comptes. Seconde partie : la Ve République », *Revue Française de Finances Publiques*, , nº 135, pp. 335-346.
BOUDET Jean-François, « Les fonds souverains : placement de surplus et source future de recettes publiques », *Revue française d'administration publique*, nº 144, 30 Janvier 2013, pp. 1003-1016.
BOUDET Jean-François, « Essai sur le défaut souverain », *Revue internationale de droit économique*, t. XXIX, nº 3, 27 Novembre 2015, pp. 373-395.
BOURGES Benoît, « La dette des administrations publiques au sens de Maastricht et sa cohérence avec les comptes financiers », *INSEE - Base 2000 des comptes nationaux*, nº 6, Juin 2007.
BOUSQUET Carole, « La dette sociale aujourd'hui », *REGARDS*, nº 42, Juillet 2012, pp. 18-27.
BOUSQUET Carole, « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 115, 2011, p. 45.
BOUTHEVILLAIN Carine, « Nouveaux défis pour la dette publique dans les pays avancés », *Revue économique*, vol. 62, nº 6, 2011, pp. 965-969.
BOUVIER Emile, « La science et la législation financière dans les Facultés de Droit », *Extrait de la Revue Internationale de l'Enseignement*, 1906, coll. « Librairie générale de droit et de jurisprudence », p. 35.
BOUVIER Michel, « Anthropologie et finances publiques : réflexions sur la notion de sacrifice fiscal », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 17, 1987, pp. 183-203.
BOUVIER Michel, « La « règle d'or » : d'un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique ? », *Pouvoirs Locaux*, IV, nº 95, 2012, pp. 43-47.
BOUVIER Michel, « Crise des finances publiques et refondation de l'État », *Revue Française de Finances Publiques*, 2010, p. 41.
BOUVIER Michel, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2008, p. 329.
BOUVIER Michel, « La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 », *Actualité Juridique Droit Administratif*, nº 10, 2001, p. 876 et s.
BOYER Robert, « La discipline économique des années trente à nos jours. D'un espoir prométhéen à une dramatique révision », 2012.
BRADLEY Michael et GULATI Mitu, « Collective Action Clauses for the Eurozone », *Review of Finance*, 1 Janvier 2013, pp. 1-58.
BRETONNEAU Aurélie et DOMINO Xavier, « Le juge administratif, arbitre international ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2012, p. 201.
BROCHIER Hubert, « Les Finances Publiques Françaises en 1957 et 1958 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 20, nº 3, 1959, pp. 445-454.

BRUNET Pierre, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 545-561.
BRUNET Pierre, « Norberto Bobbio et le positivisme juridique », *Analisi & Diritto*, 2006, pp. 5-18.
BRUNET Pierre, « Alf Ross et la conception référentielle de la signification en droit », *Droit et Société*, nº 50, 2002, pp. 19-28.
BRUNET Pierre, HALPERIN Jean-Louis et NOLLEZ-GOLDBACH Raphaëlle, « « Les styles judiciaires » : diversité des approches, nécessité des évolutions. », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 465-471.
BUCHANAN James M., « The Icons of Public Debt », *The Journal of Finance*, vol. 21, nº 3, 1 Septembre 1966, pp. 544-546.
BUCHANAN James M., « External and Internal Public Debt », *The American Economic Review*, vol. 47, nº 6, 1957, pp. 995-1000.
BUFFET P, « Les réévaluations du mark dans la conjoncture allemande », *Economie et statistique*, vol. 9, nº 1, 1970, pp. 21-35.
CABANNES Xavier, « L'Etat, le parlement et le consentement annuel à l'impôt », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 77, 2002, p. 227.
CADIET Loïc, « L'hypothèse de l'américanisation de la justice française. Mythe et réalité », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 89-115.
CAILLOSSE Jacques, « Sur quelques problèmes actuels du droit administratif français, bref essai de mise en perspective », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2010, p. 931.
CAILLOSSE Jacques, « Droit public-droit privé : sens et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1996, p. 955.
CAILLOSSE Jacques, « La modernisation de l'Etat », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1991, p. 755.
CAILLOUX Geoffroy, « L'Argentine, les vautours et la dette », *Trésor-Éco*, nº 136, Septembre 2014, pp. 1-8.
CALABRESI Guido et MELAMED A. Douglas, « Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral », *Harvard Law Review*, vol. 85, nº 6, 1972, pp. 1089-1128.
CALVI-REVEYRON Monique, « L'adaptation de la comptabilité publique à l'exigence de sincérité », *Revue française de finances publiques*, nº 111, 2010, pp. 115-129.
CANIVET Guy, « La pertinence de l'analyse économique du droit : Le point de vue du juge », *Les Petites Affiches*, nº 99, Mai 2005, p. 12.
CARAMALLI Delphine, « La question de l'application des règles relatives à l'usure aux emprunts obligataires », *Recueil Dalloz*, 2002, p. 1413 et s.
CARDAHI Choucri, « Le prêt à intérêt et l'usure au regard des législations antiques, de la morale catholique, du droit moderne et de la loi islamique », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 7, nº 3, 1955, pp. 499-541.
CARREAU Dominique, « Dettes d'État », *Répertoire de droit international*, 2009.
CAZAL Julien, « L'arbitrage multipartite devant les tribunaux CIRDI », *Les Cahiers de l'Arbitrage (The Paris Journal of International Arbitration)*, vol. 2013, nº 4, 8 Janvier 2013, pp. 951-965.
CESA Claudio, « Faut-il redécouvrir les nations ? », *Revue de métaphysique et de morale*, nº 81, 25 Mars 2014, pp. 27-38.
CHADELAT Jean-François, « La dette sociale : des origines à nos jours », *REGARDS*, nº 42, Juillet 2012, pp. 10-17.
CHAMARD-HEIM Caroline, « La prise en compte du principe par les acteurs publics La sincérité et les organisations internationales », *Revue française de finances publiques*, nº 111, 2010, pp. 63-75.
CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Alf Ross : droit et logique », *Droit et société*, n°50, nº 1, 1 Mars 2002, pp. 29-42.
CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GUASTINI Ricardo, PFERSMANN Otto, PICARD Étienne et VIALA Alexandre, « Controverse autour de l'ouvrage de Norberto Bobbio, De la structure à la fonction. Nouveaux essais de théorie du droit », *Revue du Droit public (RDP)*, vol. 2, 3 Janvier 2013, pp. 239-259.
CHAPPERT Magali, « Le Projet français de banque d'État du Maroc, 1889-1906 », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 62, nº 229, 1975, pp. 567-593.
CHARLES Sébastien, DALLERY Thomas et MARIE Jonathan, « Entre tango et sirtaki : incohérence du régime monétaire et insoutenabilité de la dette publique », *Revue française d'économie*, Volume XXIX, nº 3, 27 Janvier 2015, pp. 179-224.
CHAUVAUD Frédéric, « L'usure au XIXe siècle », *Études rurales*, nº 95-96, 26 Septembre 2003, pp. 293-314.

CHAUVEAU Thierry, « La demande d'obligations emanant des menages (1953-1972) », *Revue économique*, vol. 26, nº 5, 1975, pp. 806-833.
CHAZAL Jean-Pascal, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Archives de philosophie du droit*, vol. 45, 2001, pp. 17-32.
CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, VII, 2006.
CHEVALLIER Jacques, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, n°50, nº 1, 1 Mars 2002, pp. 103-120.
CHEVALLIER Jacques, « L'obligation en droit public », *Archives de philosophie du droit*, nº 44, 2000, pp. 179-194.
CHIAPELLO Ève, « La construction comptable de l'économie », *Idées économiques et sociales*, vol. 152, nº 2, 1 Juin 2008, pp. 26-34.
CITOT Vincent, « Éditorial : Vie et mort des Républiques », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 5-7.
COASE R. H, « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, Octobre 1960, pp. 1-44.
COHEN Élie, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *Politique étrangère*, nº 1, 2012, pp. 23-38.
COHEN-TANUGI Laurent, « La régulation, monisme ou pluralisme ? », *Les Petites Affiches*, Juillet 1998.
COLLET Martin et ECKERT Gabriel, « Chronique de droit public financier », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, p. 1219.
COMITE FRANÇAIS DE L'ARBITRAGE, « Groupe de travail sur l'arbitrage en matière bancaire et financière - Rapport final », *Les Cahiers de l'Arbitrage (The Paris Journal of International Arbitration)*, nº 3, 1 Octobre 2014, p. 419 et s.
CONAN Mathieu, « Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique. L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques », *La Revue du Trésor*, nº 2, 2008, p. 165.
CONAN Matthieu, « Garanties de l'état », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 114-20, 2010.
COULBOIS Paul, « Les Finances Publiques de la France de 1967 à 1970 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 29, nº 2, 1 Janvier 1970, pp. 273-285.
COULBOIS Paul, « Les Finances Publiques de la France de 1964 à 1967 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 26, nº 3, 1 Janvier 1967, pp. 514-533.
COULBOIS Paul, « Les Finances Publiques de la France de 1961 à 1964 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 24, nº 1, 1 Janvier 1965, pp. 97-114.
COULBOIS Paul, « Les Finances Publiques de la France de 1959 à 1961 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 22, nº 1, 1 Janvier 1962, pp. 92-107.
COULBOIS Paul, « Les Finances Publiques de la France de 1953 à 1955 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 17, nº 3, 1 Janvier 1956, pp. 439-450.
CRAMER Marc, « Les trente Demoiselles de Genève et les billets solidaires », *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, vol. 82, II, 1946, pp. 109-138.
DANIEL Laurent et DIEV Pavel, « Vers une agence européenne de la dette ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, nº 1, 5 Mai 2011, pp. 253-275.
DANJOU Philippe, « Normes comptables et création de valeur », *Revue d'économie financière*, nº 106, 6 Mars 2014, pp. 205-226.
DE LA ROSA Stéphane, « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2016, pp. 513-536.
DEFFAINS Bruno, « Le défi de l'analyse économique du droit : le point de vue de l'économie », *Les Petites Affiches*, nº 99, Mai 2005, p. 6.
DELALANDE Nicolas, « Protéger le crédit de l'État », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 71e année, nº 1, 2 Juin 2016, pp. 127-162.
DELALANDE Nicolas, « Vers une histoire politique du capital ? », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 70e année, nº 1, 23 Avril 2015, pp. 47-59.
DELALANDE Nicolas, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, nº 80, 21 Septembre 2010, pp. 27-48.
DELION André, « Les garanties d'emprunt des collectivités locales et de l'Etat », *Les Petites Affiches*, nº 72, Juin 1988, p. 19.
DELION André G., « De l'État tuteur à l'État actionnaire », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 124, nº 4, 4 Février 2008, pp. 537-572.
DELLEMOTTE Jean, « La main invisible d'Adam Smith : pour en finir avec les idées reçues », *L'Économie politique*, nº 44, 3 Novembre 2009, pp. 28-41.

DENORD François, « Aux origines du néo-libéralisme en France », *Le Mouvement Social*, vol. 195, nº 2, 1 Avril 2001, pp. 9-34.
DESCAMPS Florence, « La cour des comptes et le contrôle financier des administrations publiques : histoire d'une tentation, histoire d'une tentative 1914-1940 », *Revue française d'administration publique*, nº 124, Avril 2007, pp. 659-672.
DESROSIERES Alain, « Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », *Courrier des Statistiques*, nº 108, 2003.
DIEMER Arnaud, « David Hume et les économistes français », *Hermès, Université de Reims*, 2005, pp. 1-27.
DOLLAT Patrick, « La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés », *Revue Française de Droit Administratif*, 2005, pp. 69-87.
DOSTALER Gilles, « Les lois naturelles en économie. Émergence d'un débat », *L'Homme et la société*, nº 170-171, Avril 2008, pp. 71-92.
DOYLE William, « Colbert et les offices », *Histoire, économie et société*, vol. 19, nº 4, 2000, pp. 469-480.
DRAGO Luis M. et NETTLES H. Edward, « Doctrine in International Law and Politics », *The Hispanic American Historical Review*, vol. 8, nº 2, Mai 1928, pp. 204-223.
DRAGO Roland, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *Archives de philosophie du droit*, nº 44, 2000, pp. 43-49.
DRUT Bastien, « Répression financière : une tentation pour « liquider » la dette publique ? », *Revue Française d'Economie*, Volume XXVII, nº 3, 1 Décembre 2012, pp. 127-143.
DRUT Bastien, « Répression financière : une tentation pour « liquider » la dette publique ? », *Revue française d'économie*, me XXVII, nº 3, 1 Décembre 2012, pp. 127-143.
DUFAU Jean, « Domaine Public - Protection juridique », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 406-10, Mise à jour : Juillet 2006.
DUPRAT Gérard, « État et société civile: de Hegel à Hobbes », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 20, nº 61, 1982, pp. 325-348.
DWORKIN Ronald, « La chaine du droit », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (1ère partie)/Sociologie du droit, nº 1, 1985, pp. 61-98.
DWORKIN Ronald, « La théorie du droit comme interprétation », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (1ère partie)/Sociologie du droit, nº 1, 1985, pp. 99-114.
DWORKIN Ronald, « Le positivisme », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (1ère partie)/Sociologie du droit, nº 1, 1985, pp. 35-60.
ECK François, « Les Finances Publiques de la France de 1973 à 1976 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 34, nº 3, 1 Janvier 1976, pp. 509-534.
ECK François, « Les Finances Publiques de la France de 1970 à 1973 », *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 32, nº 1, 1 Janvier 1973, pp. 116-134.
ECKERT Christian, « Le contrôle de la dette publique par le Parlement - un enjeu politique devenu majeur », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 3.
ECKERT Gabriel, « Emprunts « toxiques » des collectivités territoriales. Quelles conséquences en tirer », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2011, p. 1712.
ECKERT Gabriel, « Les emprunts « toxiques » des collectivités territoriale », *Recueil Dalloz*, 2011, p. 2984.
EISNER Robert, « Deficits, Saving, and Economic Policy », *The American Economic Review*, vol. 38, nº 2, 1994, pp. 3-11.
EISNER Robert, « Budget Deficits: Rhetoric and Reality », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, nº 2, Spring 1989, pp. 73-93.
FABRE Francis J., « Le réglement du budget », *La Revue administrative*, 21e Année, nº 121, Janvier 1968, pp. 37-40.
FADLALLAH Ibrahim, « Investissements internationaux et arbitrage », *Les Cahiers de l'Arbitrage (The Paris Journal of International Arbitration)*, nº 4, 1 Octobre 2013, p. 929 et s.
FARNWORTH E. Allan, « L'américanisation du droit - Mythes ou réalité », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 21-28.
FAVEREAU Olivier, « Quand les parallèles se rencontrent : Keynes et Wittgenstein, l'économie et la philosophie », *Revue de métaphysique et de morale*, , nº 47, pp. 403-427.
FEBVRE Lucien, « Gros sujet, gros livre : la vénalité des offices », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 3, nº 1, 1948, pp. 110-113.
FEINERMAN James V., « Odious Debt, Old and New- The Legal Intellectual History of an Idea », *Law and Contemporary Problems*, vol. 70, nº 4, 2007, pp. 193-220.

FERNANDEZ Ramon, « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 21.
FISCHER Williams J., « Le droit international et les obligations financières international qui naissent d'un contrat », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, I 1923, pp. 313-383.
FITOUSSI Jean-Paul, « Politique budgétaire et régulation de l'activité économique : un set controversé », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 46, 1994, pp. 41-49.
FLANDREAU Marc, GAILLARD Norbert et PACKER Frank, « Ratings performance, regulation and the Great Depression Lessons from Foreign Government Securities », *CEPR Discussion Paper*, No. 7328, Juin 2009.
FOISNEAU Luc, « La démocratie à rebours. Hobbes et la question de la règle de majorité », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 147-162.
FOKS Gilda Sabsay, « La crise argentine et la psychanalyse », *Che vuoi ?*, N° 24, nº 2, 1 Décembre 2005, pp. 95-106.
FREEDMAN David, « L'américanisation du droit français par la vie économique », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 207-211.
FREITAG Michel, « Les sciences sociales contemporaines et le problème de la normativité », *Sociologie et sociétés*, XIX, nº 2, Octobre 1987, pp. 15-35.
FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Le droit économique donne la priorité à son objet et en épouse les contours », *Les Petites Affiches*, nº 63, 30 Mars 2005, p. 3.
FRISON-ROCHE Marie-Anne, « L'intérêt pour le système juridique de l'analyse économique du droit », *Les Petites Affiches*, nº 99, Mai 2005, p. 15.
FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1995, p. 573 et s.
GARCIA-VILLEGAS Mauricio, « Le non-respect du droit. Sur la désobéissance aux règles en Amérique latine », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 593-606.
GARCIA-VILLEGAS Mauricio et LEJEUNE Aude, « La désobéissance au droit : approche sociologique comparée. », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 565-577.
GAUCHET Marcel, « La dette du sens et les racines de l'Etat: politique de la religion primitive », *petite bibliothèque payot*, nº 77-2, 1977, coll. « Libre : politique, anthropologie, philosophie », pp. 5-43.
GAUDEMET Yves, « La régulation économique ou la dilution des normes », *Revue du Droit public*, vol. 1, 1 Janvier 2017, pp. 23-36.
GAUTHIER Florence, « Le Mercier de la Rivière et les colonies d'Amérique », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, nº 20, 1 Janvier 2011, pp. 37-59.
GELPERN Anna et GULATI Mitu, « The Wonder-Clause », *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 1 Janvier 2013.
GERARD Philippe, « L'idée de règle de reconnaissance : valeur, limites et incertitudes », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, me 65, nº 2, 2010, pp. 65-83.
GERARD Philippe et KERCHOVE Michel van de, « La réception de l'œuvre de H.L.A. Hart dans la pensée juridique francophone », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 59, nº 2, 2007, pp. 131-171.
GIBBARD Allan et VARIAN Hal R., « Economic Models », *The Journal of Philosophy*, vol. 75, nº 11, 1978, pp. 664-677.
GLOUX Ollivier, « Le décret « gestion budgétaire et comptable publique » du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique », *Revue française d'administration publique*, N° 147, nº 3, 12 Novembre 2013, pp. 761-769.
GODBOUT Luc, « Déchiffrer la justice fiscale », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 124, 2013, pp. 51-59.
GOFF Jacques Le, « La naissance du Purgatoire (XII-XIII siècle) », *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, vol. 6, nº 1, 1975, pp. 7-10.
GOGUEL François, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, vol. 9, nº 1, 1959, pp. 67-86.
GOREN Jonathan, « State-to-State Debts: Sovereign Immunity and the « Vulture » Hunt », *The George Washington International Law Review*, vol. 41, nº 3, 1 Octobre 2010, p. 681.
GREENHOUSE Carol J., « Perspectives anthropologiques sur l'américanisation du droit », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 43-59.
GRENIER Jean-Yves, « La longue durée des dettes publiques : l'Europe et les autres », *Politique étrangère*, Printemps, nº 1, 20 Avril 2012, pp. 11-22.
GROULIER Cédric, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2005, p. 1034.

GUASTINI Ricardo, « Théorie et ontologie du droit chez Dworkin », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (2ème partie)/Sociologie du droit, nº 2, 1986.
GUGLIELMI Gilles J., « Émile-Victor Foucart, ou le sacerdoce du droit public et administratif », *Revue du Droit public*, 1996, pp. 1291-1318.
GUIGUE Alexandre, « Du besoin à l'obligation de sincérité », *Revue française de finances publiques*, nº 111, 2010, pp. 27-37.
GUILLAUME Gilbert, « Le juge administratif et la combinaison des conventions internationales », Avis d'amicus curiae, article R. 625-3 du Code de justice administrative », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, p. 19.
GULATI Mitu, CHOI Stephen et POSNER Eric, « Political Risk and Sovereign Debt Contracts », *Faculty Scholarship*, 1 Janvier 2011.
GUYOMAR Geneviève, « L'arbitrage concernant les rapports entre Etats et particuliers », *Annuaire français de droit international*, vol. 5, nº 5, 1959, pp. 333-354.
HAAVELMO Trygve, « Multiplier Effects of a Balanced Budget », *Econometrica*, vol. 13, nº 4, 1945, p. 311.
HAGER Sandy Brian, « Les propriétaires de la dette publique et la fabrique d'un monde inégalitaire », *Savoir/Agir*, nº 35, 9 Mai 2016, pp. 23-32.
HALPERIN Jean-Louis, « Les styles judiciaires, des traditions nationales ? », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 491-504.
HAMILTON Earl J., « Origin and Growth of the National Debt in Western Europe », *The American Economic Review*, vol. 37, nº 2, 1 Mai 1947, pp. 118-130.
HANSMEYER Karl-Heinrich, « La dette publique comme moyen de reporter les charges sur les générations futures », *Revue science et législation financière*, 1963, p. 544 et s.
HAUTCŒUR Pierre-Cyrille, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *Romantisme*, n°151, nº 1, 1 Avril 2011, pp. 23-38.
HAUTCŒUR Pierre-Cyrille, « La statistique et la lutte contre la contrainte par corps », *Histoire & mesure*, XXIII, nº 1, 18 Juillet 2008, pp. 167-189.
HAYAT Pierre, « La laïcité républicaine. Déterminations, implications et enjeux », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 31-44.
HECHT Jacqueline, « Pierre de Boisguilbert ou la naissance de l'économie politique. (Présentation d'une publication de l'I.N.E.D.) », *Population*, vol. 22, nº 1, 1967, pp. 111-116.
HERTZOG Robert, « La sincérité des documents budgétaires: principe nécessaire, multiforme et inachevé », *Revue française de finances publiques*, nº 111, 2010, pp. 139-151.
HERTZOG Robert, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue Française d'Administration Publique*, nº 117, 2006, pp. 15-30.
HEYER Éric, « Quelle dette publique à l'horizon 2030 en France ? », *Revue de l'OFCE*, nº 112, 2010, pp. 5-33.
HICKS J. R., « Mr. Keynes and the « Classics »; A Suggested Interpretation », *Econometrica*, vol. 5, nº 2, 1 Avril 1937, pp. 147-159.
HOU Yilin et MONTZINGO Fletcher, « Les multiples facettes de la faillite de Détroit. Les leçons pour la gestion future », *Revue française de Finances Publiques*, nº 131, 1 Septembre 2015, p. 181 et s.
HOUDAILLE Jacques, « La Banque des Règlements Internationaux », *Annales d'histoire économique et sociale*, vol. 3, nº 11, 1931, pp. 321-348.
INTERNATIONAL MONETARY FUND, « Lessons from the Crisis in Argentina Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with the other Departments Approved by Timothy Geithner », 8 Octobre 2003.
JEZE Gaston, « The Economic and Financial Position of France in 1920 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 35, nº 2, 1 Février 1921, pp. 175-214.
Gaston JEZE, « Observations générales sur le régime fiscal des capitaux mobiliers et, en particulier, des valeurs mobilières », *Revue de science et de législation financières*, vol. 12, 1914, pp. 467-490.
JOB Isabelle, CRETTEZ Bertrand et LOUPIAS Claire, « Dette publique et croissance endogène », *Revue économique*, vol. 48, nº 6, 1997, pp. 1439-1455.
JOUANJAN Olivier, « Cours de Philosophie du droit », *Disponible en ligne : https://sites.google.com/site/olivierjouanjan/licence-3-philosophie-du-droit*, 19 Décembre 2014.
JOUANJAN Olivier, « Dynamique du droit chez Hans Kelsen », *Disponible en ligne : https://sites.google.com/site/olivierjouanjan/olivier-jouanjan*, 19 Décembre 2014.
JOUANJAN Olivier, « Philosophie du droit. Cours 2014 - 2015 », *Disponible en ligne : https://sites.google.com/site/olivierjouanjan/olivier-jouanjan*, 19 Décembre 2014.

JOUANJAN Olivier, « Une interprétation de la théorie réaliste de Michel Troper », *Disponible en ligne : https://sites.google.com/site/olivierjouanjan/olivier-jouanjan*, 19 Décembre 2014.
KACENELENBOGEN Edwige, « Le nouvel idéal républicain », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 87-105.
KALECKI Michael, « Political aspects of full employment », *The political quarterly*, vol. 14, 1943, pp. 322-331.
KELSEN Hans, « La justice platonicienne », *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger*, nº 114, Juillet à décembre 1932, pp. 364-396.
KLOPFER Michel, « Emprunts toxiques : quel partage du coût de sortie entre contribuable local et contribuable national ? », *La revue du Trésor*, Mai 2013, pp. 3-7.
KOCHERLAKOTA Narayana, « Indépendance de la banque centrale et défaut souverain », *Revue de la stabilité financière*, nº 16, 2012, p. 169.
KOUEVI Amavi Gustave, « La jurisprudence administrative et financière des interventions économiques des collectivités locales », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 109, 2010, p. 57.
KREMER Michael et JAYACHANDRAN Seema, « La dette odieuse », *Finances & Développement*, 2002, pp. 36-39.
LAAZOUZI Malik, « La neutralisation de la renonciation conventionnelle à l'immunité d'exécution de l'État étranger en France », *Revue des contrats*, nº 4, 1 Octobre 2013, p. 1485 et s.
LAGARDE Bernard, « Le fabuleux destin des dettes publiques », *La Gazette du Palais*, nº 104, 2007, p. 3.
LAMARQUE Danièle et MILLER Gilles, « Les chambres régionales des comptes et la fiabilité des comptes locaux », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2003, p. 1708 et s.
LAMBERT Alain, « Dette publique : discours de la méthode », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 100, 2008, pp. 15-22.
LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (2ème partie)/Sociologie du droit, nº 2, 1986, pp. 127-150.
LASSER Mitchel de S.-O. l'E., « La MacDonald-isation du discours judiciaire français », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 137-148.
LE FOLL Jean, « Le surendettement des collectivités locales », *Revue d'économie financière*, vol. 46, nº 2, 1998, pp. 215-249.
LE LANN Yann et LEMOINE Benjamin, « Les comptes des générations », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 194, nº 4, 1 Septembre 2012, pp. 62-77.
LEBOYER Olivia, « La nouvelle édition des Leçons 46-51 du Cours d'Auguste Comte », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 175-177.
LEBOYER Olivia, « Républicanisme et libéralisme – points de rencontre », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 71-85.
LEGAY Marie-Laure, « La science des comptes dans les monarchies française et autrichienne au XVIIIe siècle », *Histoire & mesure*, Vol. XXV, nº 1, 25 Octobre 2010, pp. 231-260.
LEGAY Marie-Laure, FELIX Joël et WHITE Eugene, « Retour sur les origines financières de la Révolution française », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 356, nº 2, 1 Juin 2009, pp. 183-201.
LEGENDRE Pierre, « Ce que nous appelons le droit - Entretien avec Pierre Legendre », *Le Débat*, nº 74, 1993, pp. 98-111.
LEGRAND Pierre, « L'hypothèse de la conquête des continents par le droit américain (ou comment la contingence arrache à la disponibilité) », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 37-41.
LEMOINE Benjamin, « Quantifier et mettre en crise la dette souveraine », *Politique européenne*, vol. 44, nº 2, 17 Septembre 2014, pp. 24-51.
LEMOINE Benjamin, « Les « dealers » de la dette souveraine », *Sociétés contemporaines*, vol. 92, nº 4, 25 Février 2014, pp. 59-88.
LEMOINE Benjamin, « Résister aux mesures européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, vol. 80, nº 1, 25 Avril 2013, pp. 61-81.
LEQUESNE-ROTH Caroline, « La notation financière : instrument de l'action publique européenne », *à paraitre*.
LEROY Marc, « Les périmètres publics et privés des finances », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 120, 2012, pp. 27-37.
LETERTRE Jacques, « La réduction du coût de l'intermédiation financière », *Revue française d'économie*, vol. 1, nº 1, 1986, pp. 170-176.
LEVADE Anne, « Le Conseil d'État aux prises avec les conflits de conventions internationales », *Constitutions*, 2012, p. 295.

LEVASSEUR Sandrine et RIFFLART Christine, « Crises de dette souveraine : vers une nouvelle résolution ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 86, nº 3, 1 Juillet 2003, pp. 83-131.
LLAU Pierre et PERCEBOIS Jacques, « Déficits et dettes publics », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 55, 1996, pp. 49-63.
LOISEAU Grégoire, « Réflexion sur la nature juridique du paiement », *La Semaine Juridique Edition Générale*, nº 39, 27 Septembre 2006.
LONGET René, « II. Négociations internationales », *Annuaire suisse de politique de développement*, N°13, 1 Janvier 1994, pp. 13–94.
LURTON Grégoire, « Mesurer la pression fiscale », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, nº 1, 1 Mars 2007, pp. 66-68.
LUZZI Mariana, « Socialisation économique et hiérarchies monétaires dans un contexte de crise : Argentine, 2001-2003 », *Critique internationale*, traduit par Antonia GARCIA CASTRO, N° 69, nº 4, 23 Octobre 2015, pp. 21-37.
MADOUX Patrice Ract et GAUTHEY Geneviève, « Mission et fonctionnement de la CADES », *REGARDS*, nº 42, Juillet 2012, pp. 28-39.
MAGENDIE Jean-Claude, « L'américanisation du droit ou la création d'un mythe », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 13-19.
MAGNON Xavier, « En quoi le positivisme-normativisme est-il diabolique ? », *Revue trimestrielle de droit civil*, nº 2, 2009, pp. 269-280.
MAHIEU Géraldine, ROTTIER Stéphane et SCHEPENS Thomas, « Les crises de dettes souveraines et leur résolution – Développements récents », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLII, nº 2, 1 Juin 2003, pp. 73-84.
MAKAR A. B., MCMARTIN K. E., PALESE M. et TEPHLY T. R., « Formate assay in body fluids: application in methanol poisoning », *Biochemical Medicine*, vol. 13, nº 2, Juin 1975, pp. 117-126.
MALHERBE Jean-François, « Interprétations en conflit à propos du « Traité » de Wittgenstein », *Revue Philosophique de Louvain*, vol. 76, nº 30, 1978, pp. 180-204.
MARCOU Gérard, « La notion juridique de régulation », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2006, p. 347 et s.
MARTINIERE Gérard de la, « Le marché à terme d'instruments financiers », *Revue française d'économie*, vol. 1, nº 2, 1986, pp. 149-163.
MATSUNAGA Yasuyuki, « L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ? », *Critique internationale*, vol. 8, nº 1, 2000, pp. 46-58.
MATTRET Jean-Bernard, « Budget et comptabilité – Gestion comptable », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fasc. 2000, Juin . Date de la dernière mise à jour : 30 Juin 2013.
MATTRET Jean-Bernard, « Le budget quadriennal des finances publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 113, 2011, p. 267.
MATTRET Jean-Bernard, « Un État peut-il faire faillite ? », *Revue française de Finances Publiques*, nº 112, 2010, p. 299.
MATTRET Jean-Bernard, « Budget et comptabilité – Résultats budgétaires et comptables », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fasc. 2050, 23 Novembre 2009.
MAUSS Marcel, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *L'Année Sociologique*, Seconde série, 1924 1923.
MCCALLUM Bennett T, « Are bond-financed deficits inflationary? A Ricardian analysis », *Journal of political economy*, vol. 92, nº 1, 1984, pp. 123-135.
MELLERAY Fabrice, « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2003, p. 1961.
MILANDOU Augustin-Marie, « « Type connu! Qui ne le connaît pas? »: Anonymat et culture populaire à Brazzaville », *L'Homme*, vol. 37, nº 141, 1997, pp. 119-130.
MILLARD Eric, « Le concept : outil de communication ? », *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, 2012, pp. 2179-2185.
MILLARD Eric, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 30/31, 1995, pp. 381-412.
MONTMAUR V., « Le rôle des agences de notation dans l'évaluation des collectivités territoriales », *Dalloz actualité 17 janvier 2012*.
MORANGE Jean, « Le « mystère » de la laïcité française », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, nº 3, Mai 2013, p. 507 et suivantes.
MORIN François, « Produits dérivés et dérives des dettes souveraines », *Le Débat*, n° 166, nº 4, 1 Septembre 2011, pp. 116-128.
MOULIN Mathilde, « Les rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris sous Louis XIV », *Histoire, économie et société*, vol. 17, nº 4, 1998, pp. 623-648.

MUELLER Reinhold, « Les prêteurs juifs de Venise au Moyen Âge », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 30, nº 6, 1975, pp. 1277-1302.
MUGLIONI Jean-Michel, « Le lien social selon Auguste Comte », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 241-272.
MUIR WATT Horatia, « Dette souveraine et main visible du marché : de nouveaux enjeux du droit international privé des contrats », *Revue critique de droit international privé*, 2015, p. 331.
MUIR WATT Horatia, « Propos liminaires sur le prestige du modèle américain », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 29-36.
MUNRO John H., « The Medieval Origins of the Financial Revolution- Usury, Rentes, and Negotiability quick view », *The International History Review*, vol. 25, nº 3, 2003, pp. 505-562.
MURRAIN Henry, « La légalité et la représentation de l'autre. L'influence des normes sociales dans le respect des lois », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 653-664.
NAEGELEN Florence, « Le placement des obligations du trésor : l'Etat doit-il discriminer ? », *Revue française d'économie*, vol. 10, nº 3, 1995, pp. 45-79.
NAFILYAN Gérard, « Commentaire de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 novembre 2012 », *Revue de l'Union européenne*, 2013, p. 627 et s.
NAIMI Xavier, « Le Comité budgétaire 1940-1944. Préparation, exécution et contrôle du budget sous l'Occupation », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 79, 2002, pp. 287-308.
N'DIAYE Marième, « Interpréter le non-respect du droit de la famille au Sénégal. La légitimité et les capacités de l'État en question », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 607-622.
NEAL Larry, « How it all began: the monetary and financial architecture of Europe during the first global capital markets, 1648–1815 », *Financial History Review*, vol. 7, nº 2, 2000, pp. 117-140.
NEAL Larry et QUINN Stephen, « Networks of information, markets, and institutions in the rise of London as a financial centre, 1660–1720 », *Financial History Review*, vol. 8, nº 1, 2001, pp. 7-26.
NICINSKI Sophie, « Le plan de relance de l'économie », *Revue Française de Droit Administratif*, nº 2, 2009, pp. 273-283.
NOREAU Pierre, « La norme, le commandement et la loi : le droit comme objet d'analyse interdisciplinaire », *Politique et Sociétés*, vol. 19, nº 2-3, 2000, p. 153-177.
NORTH Douglass C. et WEINGAST Barry R., « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *The Journal of Economic History*, vol. 49, nº 4, 1 Décembre 1989, pp. 803-832.
O'DRISCOLL Gerald P., « The Ricardian Equivalence Theorem », *Journal of Political Economy*, vol. 85, nº 1, 1977, pp. 207-210.
OGIEN Albert, « La désobéissance civile peut-elle être un droit ? », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 579-592.
OLIVEIRA Matthieu De, « L'intérieur d'un ministre des finances sous le Second Empire », *Napoleonica. La Revue*, nº 6, 30 Avril 2010, pp. 171-192.
OST François et KERCHOVE Michel VAN DE, « Le jeu : un paradigme fécond pour la théorie du droit ? », *Droit et société*, vol. 17, nº 1, 1991, pp. 161-196.
PANI Marco, « Corruption and public debt : can a financial crisis result from dishonest political control ? », *Giornale degli economisti e annali di economia*, vol. 55, nº 1, 1996, pp. 117-131.
PAPADOPOULOS Ioannis S., « La philosophie pénale entre utilité sociale et morale rétributive », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 159-175.
PARIENTE Alain, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 112, 2010, p. 163.
PARISOT Christophe, « La notation des collectivités locales : une analyse dynamique de leur solvabilité », *Revue française de Finances Publiques*, nº 131, 1 Septembre 2015, p. 219 et s.
PEGNY Gaëtan, « Traduction de Hassan Givsan », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 187-190.
PELLAS Jean-Raphaël, « L'imposition du patrimoine en France et la notion de justice fiscale », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 124, 2013, pp. 61-72.
PELLET Rémi, « L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *Note établie à la demande du président du Conseil national du droit, sur l'enseignement actuel des finances publiques dans les facultés de droit*., Décembre 2012.
PELLET Rémi, « Notes de lectures sur l'échec historique des Caisses d'amortissement de la dette publique », *REGARDS*, nº 42, Juillet 2012, pp. 40-73.
PERROT Étienne, « La dette publique », *Études*, Tome 412, nº 2, 29 Janvier 2010, pp. 177-188.
PEZZOLO Luciano, « Ressources publiques et construction No debt without taxation. Fiscal policy, institutions and politics in Italy 1350-1700 ».
PFERSMANN Otto, « Après Michel Villey, la philosophie du droit aujourd'hui », *Cités*, n° 58, nº 2, 7 Avril 2014, pp. 61-73.

PFERSMANN Otto, « L'hégémonie bureaucratique des centres de recherche », *Cités*, n° 50, nº 2, 23 Mai 2012, pp. 132-136.
PFERSMANN Otto, « Norme de secret, normes secrètes et État moderne », *Cités*, n° 26, nº 2, 1 Juin 2006, pp. 115-126.
PFERSMANN Otto, « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *Revue française de droit constitutionnel*, nº 52, Avril 2002, pp. 789-836.
PFERSMANN Otto, « Droit et justice », *Revue de métaphysique et de morale*, nº 33, Janvier 2002, pp. 27-41.
PFERSMANN Otto, « Une théorie sans objet, une dogmatique sans théorie En réponse à Michel Troper », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 52, nº 4, 2002, pp. 759-788.
PFERSMANN Otto, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 53, nº 2, 2001, pp. 275-288.
PICARD Etienne, « L'impuissance publique en droit », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1999, p. 11 et s.
PICARD Etienne, « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1998, p. 651 et s.
PIERRON Luc, « Le régime des retraites de l'État ou l'ambivalence d'une intégration budgétaire », *Revue de droit sanitaire et social*, 2015, p. 579 et s.
PIERUCCI Christophe, « La Cour des comptes et la dette publique », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 33 et s.
PIKETTY Thomas, « Vers une économie politique et historique », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 70e année, nº 1, 9 Avril 2015, pp. 125-138.
POIZAT Jean-Claude, « Entretien avec Jean-Fabien Spitz », *Le Philosophoire*, nº 39, 26 Avril 2013, pp. 9-30.
PONTIER Jean-Marie, « La République », *Recueil Dalloz*, 1992, p. 239.
PONTILLE David et TORNY Didier, « Revues qui comptent, revues qu'on compte :produire des classements en économie et gestion », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, nº 8, 15 Octobre 2010.
PORTAL Éric, « Risques et maîtrise de la dette volatile des collectivités locales françaises », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 73.
PORTAL Eric, « La dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 115, 2011, p. 169 et s.
POTTER Mark et ROSENTHAL Jean-Laurent, « The Development of Intermediation in French Credit Markets: Evidence from the Estates of Burgundy », *The Journal of Economic History*, vol. 62, nº 4, 1 Décembre 2002, pp. 1024-1049.
PRADA Jean, « L'évolution du rôle de la Cour des comptes dans ses relations avec le pouvoir législatif », *La Revue administrative*, 48e Année, No. 283, Janvier 1995, pp. 29-37.
PRIETO Catherine, « Le traitement de la crise grecque, entre désolation et espoir », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 491 et s.
PUCCI Muriel et TINEL Bruno, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, n° 116, nº 1, 5 Mai 2011, pp. 125-148.
PUTNAM Hilary, « The meaning of « meaning » », *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*, nº 7, 1975, pp. 131-193.
RABAULT Hugues, « Théorie des systèmes : vers une théorie fonctionnaliste du droit », *Droit et société*, n° 86, nº 1, 1 Avril 2014, pp. 209-226.
RAGHURAM Rajan, « Odieuse ou insidieuse ? », *Finances & Développement*, 2004, pp. 54-55.
REIMANN Mathias, « Droit positif et culture juridique. L'américanisation du droit européen par réception », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 61-75.
RENOUVIN Pierre, « Les relations franco-russes a la fin du XIXe et au début du XXe siècle : Bilan des recherches », *Cahiers du Monde russe et soviétique*, vol. 1, nº 1, Mai 1959, pp. 128-147.
RIVA Fabrice, « Production de liquidité par les marchés boursiers, valorisation des actifs et coût de financement », *Revue d'économie financière*, nº 106, 6 Mars 2014, pp. 37-48.
ROLPH Earl R., « Principles of Debt Management », *The American Economic Review*, vol. 47, nº 3, 1 Juin 1957, pp. 302-320.
ROSS Alf, « Tû-Tû », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, traduit par Eric MILLARD et Elsa MATZNER, nº 7, 1 Novembre 1999, pp. 263-279.
ROTHBARD Murray N., « Repudiating the National Debt », *Chronicles*, 1992, pp. 49-52.
ROUSSEL Violaine, « Le droit et ses formes. Éléments de discussion de la sociologie du droit de Pierre Bourdieu », *Droit et société*, vol. 56-57, nº 1, 1 Mars 2004, pp. 41-55.

SACCO Rodolfo, « À la recherche de l'origine de l'obligation », *Archives de philosophie du droit*, nº 44, 2000, pp. 33-41.
SAINT-PAUL Gilles, « La dette publique comme moteur de développement financier », *Revue économique*, vol. 45, nº 3, 1994, pp. 767-774.
SAOUDI Messaoud, « Le risque souverain dans la zone euro », *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, nº 597, 2016, pp. 232-238.
SARGENT Thomas J. et VELDE Francois R., « Macroeconomic Features of the French Revolution », *Journal of Political Economy*, vol. 103, nº 3, 1995, pp. 474-518.
SARGENT Thomas J. et WALLACE Neil, « Some unpleasant monetary arithmetic », *Fedreal Researv Bank of Minneapolis Quaterly Review*, 1981, pp. 1-17.
SAVARIT Isabelle, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *Revue Française de Droit Administratif*, 1998, p. 305 et s.
SCHILLER Sophie, « Hypothèse de l'américanisation du droit de la responsabilité », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 177-198.
SCHOENBORN Walther, « La Nature juridique du territoire », *Recueil des cours de l'Académie de droit International*, 1929, pp. 85-189.
SCHULARICK Moritz, « Public and Private Debt: The Historical Record (1870–2010) », *German Economic Review*, vol. 15, nº 1, 1 Février 2014, pp. 191-207.
SCHULARICK Moritz, « Public debt and financial crises in the twentieth century », *European Review of History: Revue europeenne d'histoire*, vol. 19, nº 6, 2012, pp. 881-897.
SEBBAH François-David, « Le Soi : épreuve et témoignage », *Rue Descartes*, nº 43, 2004, pp. 120-123.
SGARD Jérôme, « Restructurer les dettes souveraines : la méthode efficace du FMI », *L'Economie politique*, nº 55, 2012, pp. 79-92.
SIMIAND François, « Un système d'économie politique pure », *Extrait de François Simiand, La méthode positive en science économique, 1912, pp. 82-101. Texte reproduit dans l'ouvrage de François Simiand, Méthode historique et sciences sociales. (pp. 304 à 314) Réimpression. Paris: Éditions des archives contemporaines, 1987, 534 pp.*
SIMOES Sébastien, « Le fleuve et le marécage : Forces et limites des dispositions législatives et règlementaires relatives à l'encadrement des emprunts structurés », *Revue française de Finances Publiques*, nº 132, 1 Novembre 2015, p. 195 et s.
SKEEL David A. Jr., « What is a Lien? Lessons from Municipal Bankruptcy », *Faculty Scholarship Faculty Scholarship (University of Pennsylvania)*, Paper 1387, 9 Août 2014, pp. 101-131.
SKEEL David A. Jr., « Is Bankruptcy the Answer for Troubled Cities and States? », *Faculty Scholarship (University of Pennsylvania)*, Paper 448, 1 Janvier 2013, pp. 1-28.
SPINDLER Jacques, « Evolution des conceptions théoriques et des instruments de la politique budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 46, 1994, p. 29 et s.
SPITZ Jean-Fabien, « Ronald Dworkin et le faux dilemme de l'égalité et de la liberté », *Revue internationale de philosophie*, vol. 233, nº 3, 1 Septembre 2005, pp. 413-434.
STASAVAGE David, « Cities, Constitutions, and Sovereign Borrowing in Europe, 1274–1785 », *International Organization*, vol. 61, nº 3, 2007, pp. 489-525.
STERN Brigitte, « Succession d'Etats », *Répertoire de droit international*, 1998.
STIGLITZ Joseph E. et WEISS Andrew, « Credit Rationing in Markets with Imperfect Information », *The American Economic Review*, vol. 71, nº 3, 1981, pp. 393-410.
STIRN Bernard, « Le désordre normatif - Exposé sur la dispersion des normes », *Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques*, Juin 2016.
STIRN Bernard, « La dispersion des normes », *Revue du Droit public*, vol. 1, 1 Janvier 2017, pp. 5-9.
SUPIOT Alain, « Ontologie et déontologie de la doctrine », *Recueil Dalloz Sirey*, vol. 21, 13 Juin 2013, pp. 1421-1428.
SUPIOT Alain, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *Revue internationale du Travail*, vol. 149, nº 2, 2010, pp. 165-176.
TEBOUL Georges, « Les remises de dettes publiques : mythe ou réalité ? », *Les Petites Affiches*, nº 63, 20 Mars 2009, p. 3 et s.
TERRE François, « Présentation », *Archives de philosophie du droit*, nº 44, 2000, pp. 9-17.
THERET Bruno, « Monnaie et dettes de vie », *L'Homme*, vol. 190, nº 2, 1 Mai 2009, pp. 153-179.
THERET Bruno, « Compte rendu d'A. Siné, L'Ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'État, Economica, Paris, 2006 », *Sociologie du travail*, vol. 50, nº 1, Mars 2008, pp. 102-105.
THERET Bruno, « Régulation du déficit budgétaire et croissance des dépenses de l'Etat en France de 1815 à 1939. Une modélisation économétrique simple des régimes fisco-financiers libéraux », *Revue économique*, vol. 46, nº 1, 1995, pp. 57-90.

THEVENOT Jean, « Les moyens d'annulation des actes budgétaires des collectivités territoriales », *Les Petites Affiches*, nº 18, Février 1996.
THIBAULT Emmanuel, « L'équivalence ricardienne dans les modèles de croissance avec accumulation de capital », *Revue d'économie politique*, Vol. 113, nº 2, 1 Avril 2003, pp. 171-197.
THIVEAUD Jean-Marie, « L'ordre primordial de la dette : Petite histoire panoramique de la faillite, des origines à nos jours », *Revue d'économie financière*, vol. 25, nº 2, 1993, pp. 67-106.
THORAVAL Pierre-Yves, « BAFI et ALM », *Revue d'économie financière*, vol. 27, nº 4, 1993, pp. 331-343.
THORIS Gérard, « De l'utilité économique de la dette publique », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 123, 2013, p. 101 et s.
THORIS Gérard, « L'héritage des droits acquis », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 115, 2011, p. 135 et s.
THORIS Gérard, « Après la crise, que reste-t-il des instruments de régulation conjoncturels ? Les politiques monétaires et budgétaires face à l'effet de cliquet », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 109, 2010, p. 253 et s.
TIM R SAMPLES, « Rogue Trends in Sovereign Debt: Argentina, Vulture Funds, and Pari Passu Under New York Law », *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 35, nº 1, 1 Janvier 2014, p. 49.
TIMSIT Gérard, « La cumulativité des connaissances dans le domaine de la science juridique », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 43, nº 131, 2005, pp. 81-86.
TOBIN James, « The Icons of Public Debt: Reply », *The Journal of Finance*, vol. 21, nº 3, 1 Septembre 1966, p. 547.
TOBIN James, « The Burden of the Public Debt: A Review Article », *The Journal of Finance*, vol. 20, nº 4, 1 Décembre 1965, pp. 679-682.
TODESCHINI Giacomo, « Familles juives et chrétiennes en Italie à la fin du Moyen Âge : deux modèles de développement économique », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 45, nº 4, 1990, pp. 787-817.
TOYTOT Arnaud de, « La Caisse autonome d'amortissement : une expérience de gestion de la dette publique (1926-1932) », *Revue d'économie financière*, vol. 1, nº 1, 1991, pp. 159-174.
TRAMPUSCH Christine, « The Financialisation of Sovereign Debt: An Institutional Analysis of the Reforms in German Public Debt Management », *German Politics*, vol. 24, nº 2, 3 Avril 2015, pp. 119-136.
TRAPET Marie-Dominique, « L'hypothèse de l'américanisation de l'institution judiciaire », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 117-135.
TREGUER Félix, « Hackers vs States: Subversion, Repression and Resistance in the Online Public Sphere », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 639-652.
TREISMAN Daniel, « Stabilization Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the Politics of Low Inflation », *Shorter version published in Comparative Politics , July 2004, 36, 4, pp.399-420*.
TROPER Michel, « Les topographes du droit. À propos de l'argumentation anti-mariage gay : que savent les professeurs de droit ? », *Grief*, nº 1, Mai 2014.
TROPER Michel, « Le territoire est plus intéressant que le territoire », *Jurisdoctoria*, n° 10-Le territoire. Sous le parrainage du Professeur Michel Troper, Juillet 2013, pp. 11-17.
TROPER Michel, « Histoire constitutionnelle et théorie constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 28 (Dossier : L'histoire du contrôle de constitutionnalité), Juillet 2010.
TROPER Michel, « Ross, Kelsen et la validité », *Droit et société*, n°50, nº 1, 1 Mars 2002, pp. 43-57.
TROPER Michel, « Réplique à Otto Pfersmann », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 50, nº 2, 2002, pp. 335-353.
TROPER Michel, « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, nº 6, 1992, pp. 1171-1183.
TROPER Michel, « Les juges pris au sérieux ou la théorie du droit selon Dworkin », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (2ème partie)/Sociologie du droit, nº 2, 1986, pp. 53-70.
TROPER Michel, « Présentation », *Droit & Société*, Ronald Dworkin (1ère partie)/Sociologie du droit, nº 1, 1985, pp. 29-33.
TROPER Michel, « L'histoire du droit et la théorie générale du droit ».
TRUQUET Jean, « Le nouveau marché monétaire », *Revue Banque*, nº 548, 1986.
ULLMO Yves, « Politique budgétaire et politique monétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, nº 46, 1994, p. 93 et s.
VANOLI André, « La comptabilité nationale face aux transformations de la finance et de la comptabilité », *Revue d'économie financière*, vol. 76, nº 3, 2004, pp. 287-333.

VARGAS Ana Maria et URINBOYEV Rustamjon, « Everyday Forms of Resistance to the Law: An Ethnographic Study of Street Vendors in Bogotá », *Droit et société*, N° 91, nº 3, 13 Novembre 2015, pp. 623-638.
VATIN Philippe, « Publicité et politique: La propagande pour l'emprunt en France de 1915 a 1920 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1954-)*, vol. 27, nº 2, 1980, pp. 208-236.
VELDE François R. et WEIR David R., « The Financial Market and Government Debt Policy in France, 1746-1793 », *The Journal of Economic History*, vol. 52, nº 1, 1 Mars 1992, pp. 1-39.
VENARD Marc, « Catholicisme et usure au XVIe siècle », *Revue d'histoire de l'Église de France*, vol. 52, nº 149, 1966, pp. 59-74.
VIALA Alexandre, TROPER Michel et PASQUINO Pasquale, « Ronald Dworkin et la philosophie de la justice : l'héritage de Sir Edward Coke ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, nº 4, Juillet 2014, p. 863 et s.
VIDELIN Jean-Christophe, « Le droit public économique et les crises économies : approche historique », *Revue Française de Droit Administratif*, 2010, p. 727 et s.
VIVIER Nadine, « Les biens communaux en France de 1750 à 1914. État, notables et paysans face à la modernisation de l'agriculture. », *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains*, nº 2, 1 Janvier 1998.
WAGNER Adolph, « The Public Debt of Prussia », *The North American Review*, vol. 175, nº 548, 1902, pp. 136-144.
WAGNER Richard E., « Who owes what, and to whom? Public debt, Ricardian equivalence, and governmental form », *The Review of Austrian Economics*, vol. 9, nº 2, 1 Septembre 1996, pp. 129-142.
WALCKIERS Paul, « L'évolution de la dette publique beige face à la théorie économique 1948–1964 », *Recherches Économiques de Louvain/ Louvain Economic Review*, vol. 31, nº 6, Septembre 1965, pp. 527-557.
WAUQUIER Jean-Paul, « La prescription quadriennale des créances détenues sur l'Administration : conditions de mise en oeuvre devant le juge administratif », *La Revue du Trésor*, nº 6, 85e année - juin 2005, pp. 284-291.
WHITE Eugene N., « Making the French pay: The costs and consequences of the Napoleonic reparations », *European Review of Economic History*, null, nº 3, Décembre 2001, pp. 337–365.
ZOLLER Élisabeth, « L'américanisation du droit constitutionnel : Préjugés et ignorances », *Archives de philosophie du droit*, Tome 45, 2001, pp. 77-87.
« Where does the money go? », *Modern healthcare. [Short-term care ed.]*, vol. 5, nº 1, Janvier 1976, pp. 45-47.

Articles de journaux

ARSEVER Sylvie, « La dette publique, une vieille histoire : Cuba, ou quand la dette devient odieuse », *Le Monde*, 17 septembre 2012
ARSEVER Sylvie, « La dette publique, une vieille histoire : La Révolution, fille de l'emprunt », *Le Monde*, 16 septembre 2012
ARSEVER Sylvie, « La dette publique, une vieille histoire : Les montagnes de dettes des cités italiennes », *Le Monde*, aout 2012
ARSEVER Sylvie, « La dette publique, une vieille histoire : Quand les Grecs empruntaient aux dieux », *Le Monde*, aout 2012
AUDIT Mathias, « L'Argentine redit « non » aux fonds vautours », *Les Echos.fr*, aout 2013
BEINSTEIN Jorge, « Entre dette et pillage, une économie à genoux », *Les archives du Monde diplomatique*, juillet 2001
BOURDILLON Yves, « Athènes s'engage sur un plan d'austérité de 30 milliards d'euros en trois ans », *Les Échos*, mai 2010
CHESNAIS François, « La Bourse de Paris et le pactole de la dette publique », *Les archives du Monde diplomatique*, avril 1997
CHOSSUDOVSKY Michel, « Sous la coupe de la dette », *Les archives du Monde diplomatique*, juillet 1995
DANIEL Jean-Marc, « Robert Barro, sceptique budgétaire », *Le Monde*, 3 mars 2003
DELPLA Jacques, « Dette bleue et dettes rouges pour sauver l'euro », *Les Echos*, p. 15.
GADREY Jean, « La dette, quelle dette ? », *Les archives du Monde diplomatique*, juin 2012
GARRIC Audrey, « Depuis aujourd'hui, l'humanité vit à crédit », *Le Monde*, 1 août 2017
HALIMI Serge, « Une dette providentielle... », *Les archives du Monde diplomatique*, décembre 2009
KADRITZKE Niels, « Comment l'injustice fiscale a creusé la dette grecque », *Les archives du Monde diplomatique*, mars 2010
KAUFFMANN Sylvie, « Excel + FMI = UE TINA », *Le Monde*, avril 2013
LANDON Thomas Jr, « An Architect of Greece's Debt Deal Wants More to Come », *The New York Times*, 6 mars 2012
LAZZARATO Maurizio, « La dette ou le vol du temps », *Les archives du Monde diplomatique*, février 2012
LENOIR Remi, « Du bon usage de la dette », *Les archives du Monde diplomatique*, janvier 1988
LLOSA Mario Vargas, « Pressions des banques et menaces militaires en Amérique latine - La dette contre la démocratie », *Les archives du Monde diplomatique*, mai 1987
MILLET Damien et TOUSSAINT Eric, « Faut-il payer la dette ? », *Les archives du Monde diplomatique*, juillet 2011
RABREAU Marine, « Comment la Grèce a maquillé ses comptes publics depuis 1997 », *Le Figaro*, 7 septembre 2015
ROGER Patrick, « L'insoutenable illégitimité de la dette », *Le Monde.fr*, mai 2014
TINEL Bruno et VAN DE VELDE Franck, « L'épouvantail de la dette publique », *Les archives du Monde diplomatique*, juillet 2008
TOUSSAINT Eric, « Une « dette odieuse », *Les archives du Monde diplomatique*, février 2002
TOUSSAINT Eric, « Briser la spirale infernale de la dette », *Les archives du Monde diplomatique*, septembre 1999
TOUSSAINT Eric, « Sortir du cycle infernal de la dette », *Les archives du Monde diplomatique*, octobre 1997
VILLANI Cédric, « Insaisissables molécules pensantes », *Le Monde*, 27 avril 2013

Note : Ces articles de journaux sont ceux dont il a été fait un usage important.

Rapports

ABBAS Ghada, *Gestion de la dette publique et lissage des taux d'imposition*, Aix-Marseille Université, CERGAM, 2006.
AGLIETTA Michel, BAYIK Nil, BRAND Thomas, CARTON Benjamin, DOURILLE-FEER Evelyne, DUFRENOT Gilles et TRIKI Karim, *Dettes publiques en zone euro : Enseignements de l'Histoire et stratégie pour l'avenir*.
ALI ABBAS S. M., BLATTNER Laura, DE BROECK Mark, EL-GANAINY Asmaa et HU Malin, *Sovereign Debt Composition in Advanced Economies: A Historical Perspective*, International Monetary Fund, 2014.
AUBERGER Philippe, BONNEVILLE François, BOUVIER Michel, PIERUCCI Christophe et SADEGHI Tristan, *Peut-on limiter les risques portés par la dette publique ?*, Paris, FONDAFIP, 2016.
BARTOLONE Claude et GORGES Jean-Pierre, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, Paris, Assemblée nationale, coll. « Documents d'information de l'Assemblée nationale », 2011.
BEDJAOUI Mohammed, *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, Nations Unies, Commission du droit international, 1977.
BLOCHER Joseph, GULATI G. Mitu et HELFER Laurence R., *Can Greece Be Expelled from the Eurozone? Toward a Default Rule on Expulsion from International Organizations*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2016.
BONNEVILLE François, BOUVIER Michel, JEANNARD Sébastien, MOYSAN Emilie, RIOU Carine et PIERUCCI Christophe, *La dette publique : Quel périmètre ? Quel contenu ?*, Paris, FONDAFIP, coll. « Rapports FONDAFIP », 2012.
BORDO Michael D., *Sudden Stops, Financial Crises, and Original Sin in Emerging Countries: Déjà vu?*, National Bureau of Economic Research, 2006.
COUR DES COMPTES, *Rapport certification comptes Etat exercice 2013*, Cour des comptes, 2014.
COUR DES COMPTES, *Rapport certification comptes Etat exercice 2012*, Cour des comptes, 2013.
COUR DES COMPTES, *Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État*, Paris, Cour des comptes, 2013.
COUR DES COMPTES, *La gestion de la dette publique locale*, Paris, Cour des comptes, 2011.
CROSS Karen Halverson, *Arbitration as a Means of Resolving Sovereign Debt Disputes*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2007.
DRELICHMAN Mauricio et VOTH Joachim, *Serial defaults, serial profits: Returns to sovereign lending in Habsburg Spain, 1566-1600*, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2011.
FRATIANNI Michele U. et SPINELLI Franco, *Did Genoa and Venice Kick a Financial Revolution in the Quattrocento?*, Rochester, NY, Social Science Research Network.
FRECON Jean-Claude, *Recenser et évaluer les engagements hors bilan de l'État : un enjeu pour la transparence et la soutenabilité des finances publiques*, Sénat, 2012.
GELDERBLOM Oscar et JOOST Jonker, *A Conditional Miracle. The Market Forces that Shaped Holland's Public Debt Management, 1514-1713."*, 2010.
HÄSELER Sönke, *Trustees versus Fiscal Agents and Default Risk in International Sovereign Bonds*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2010.
HOLTFRERICH Carl-Ludwig, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, School of Business & Economics, Discussion Paper: Economics, Freie Universität Berlin, 2013.
HOWSE Robert, *The Concept Of Odious Debt In Public International Law*, United Nations Conference on Trade and Development, 2007.
INTERNATIONAL MONETARY FUND, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) : Requests for Staff Reports on Multilateral Debt Renegotiations and Short-Term Credits and External Debt Management »*, 1974.
INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Multilateral Debt Renegotiations - Experience of Fund Members*, 1974.
JAMES Daniel, JEFFREY Davis, MANAL Fouad et VAN RIJCKEGHEM Caroline, *L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance*, coll. « Série des brochures », 2006.
MARINI Philippe, *Projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie*, 2008.
MEZARD Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, Paris, Sénat, 2012.
MONNIER Jean-Marie et TINEL Bruno, *Endettement public et redistribution en France de 1980 à 2004*, Paris, Centre d'Economie de la Sorbonne UMR 8174, coll. « Série rouge », 2006.

MONTGOLFIER Albéric de, *Rapport sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, fait au nom de la commission des finances*, Paris, Sénat, 2017.
OCCHINO Filippo, OOSTERLINCK Kim et WHITE Eugene N., *How Occupied France Financed Its Own Exploitation in World War II*, National Bureau of Economic Research, 2006.
OECD, *Advances in Risk Management of Government Debt*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.
PAYE Jean-Claude, *Rapport de la commission du suivi du mémorandum du 26 novembre 1996 entre la France et la Russie*, Ministère des affaires étrangères : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000.
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*, Paris, coll. « La Documentation française », 2006.
Rapport au Parlement, *Les conséquences de la création d'une agence de financement des collectivités locales*, Paris, 2012.
REINHART Carmen M., ROGOFF Kenneth S. et SAVASTANO Miguel A., *Debt Intolerance*, National Bureau of Economic Research, 2003.
SANSU Nicolas, GORGES Jean-Pierre et BUISINE Jean-Claude, *Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle (commission des finances) déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique*, Paris, Assemblée nationale, coll. « Rapport d'information », 2016.
SPAVENTA Luigi, *The Growth of Public Debt: Sustainability, Fiscal Rules, and Monetary Rules*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 1986.
WAIBEL Michael, *Opening Pandora's Box: Sovereign Bonds in International Arbitration*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 20

Index

A

Accès au marché, 226, 285, 442, 443

Affaire Mamatas, 432, 443, 445

Agence France Locale (AFL), 215, 582, 589, 590

Agence France Trésor (AFT), 23, 140, 141, 180, 211, 222, 230, 268, 275, 280, 281, 286, 287, 313, 314, 415, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 475, 524, 536, 551, 552, 560, 565, 569, 596, 655

Agences de notation, 213, 215, 287, 375, 385, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 432, 438, 585, 626, 627

Aléa moral, 212, 214, 556

Allemagne, 41, 47, 112, 116, 169, 177, 254, 257, 326, 327, 332, 338, 339, 340, 341, 345, 391, 426, 577, 579, 613, 615, 619, 620, 622

Américanisation du droit, 72, 167, 460, 642, 643, 644, 645, 646, 647

Amicus curiae, 642, 647, 648, 716

Amortissement, 34, 43, 46, 84, 130, 131, 132, 202, 248, 391, 427, 429, 430, 431, 434, 453, 459, 465, 514, 520, 536, 546, 550, 552, 578, 587, 592, 593, 596, 597, 598, 599, 600

Analogie entre les dettes d'un État et les dettes d'un particulier, 7, 31, 77, 205, 453, 455, 457, 508, 509, 510, 511, 546

Analyses quantitatives - qualitatives, 13, 26, 45, 48, 51, 54, 73, 184, 185, 186, 189, 190, 192, 283, 381, 471, 473, 474, 648, 745

Arbitrage, 127, 195, 240, 259, 303, 479, 543, 574, 607, 642, 665, 666, 667, 668, 669

Argentine, 50, 112, 269, 295, 326, 327, 346, 347, 348, 349, 350, 436, 438, 443, 573, 613, 615, 622, 648, 649, 655, 656, 657, 658, 665, 668, 671, 678, 679,

Autorité des marchés financiers (AMF), 142, 398, 399, 412, 484, 593

Autriche, 257, 312, 326, 337, 338, 651, 659, 662

B

Banque des règlements internationaux (BRI), 340, 670

Banqueroute, 21, 88, 92, 105, 113, 117, 118, 119, 130, 134, 239, 258, 263, 264, 312, 335, 360, 363, 375, 376, 388, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 438, 439, 440, 442, 443, 447, 472, 519, 610

Banqueroute des deux tiers, 21, 105, 117, 118, 119, 130, 134, 263, 264, 312, 363, 375, 376, 388, 433, 436, 472, 610

Banqueroute légale, 440

Banqueroutes morale, 439, 440

Bourse, 107, 212, 230, 237, 267, 268, 269, 307, 334, 363, 388, 389, 390, 391, 462, 596, 599

C

Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES), 132, 546, 552, 591, 592, 593, 594
Caisse de la dette publique (CDP), 336, 415, 429, 430, 431, 552, 569
Caisse de la Dette Publique d'Égypte, 326, 335, 612
Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), 348, 438, 648, 665, 667, 668
Changement de souveraineté, 151, 159, 160, 162, 377, 378
Clause d'action collective (CAC), 287, 344, 444, 534, 649, 654, 655, 656
Clause pari passu, 287, 309, 649, 656, 657, 658, 659, 662
Clauses attributives de juridiction, 287, 309, 649, 650, 651
Clauses compromissoires, 665, 666, 669
Clauses de renonciation aux immunités souveraines, 365, 371, 617
Club de Londres, 670, 671, 677, 681
Club de Paris, 670, 671, 677, 678, 679, 680, 681
Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CESR), 409
Conférence internationale Algésiras, 331, 332, 333, 334
Continuité des dettes publiques (principe de), 496, 501, 504, 505
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), 129, 132, 275, 516, 591
Conversion, 208, 228, 428, 523, 565, 601, 602, 603, 611
Crédit public, 30, 33, 39, 41, 85, 89, 91, 92, 95, 115, 118, 121, 128, 129, 130, 134, 137, 143, 144, 145, 150, 159, 162, 165, 188, 199, 232, 234, 235, 237, 243, 246, 256, 257, 257, 259, 260, 266, 277, 278, 307, 310, 363, 376, 380, 387, 390, 391, 392, 427, 428, 434, 440, 441, 443, 451, 454, 461, 467, 470, 471, 472, 509, 510, 514, 515, 518, 521, 536, 537, 577, 584, 597, 600, 608, 628, 641, 665, 683,
Critères de convergence, 169, 170, 201, 203, 383

D

Délit d'atteinte au crédit de l'État (la loi du 12 février 1924), 131, 234, 257, 258, 259, 260
Dette « hors-bilan », 555, 557
Dette de la nation / nation-débitrice, 7, 9, 13, 17, 22, 26, 35, 40, 48, 71, 73, 75, 78, 80, 82, 83, 84, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 119, 130, 142, 143, 146, 153, 155, 159, 161, 163, 164, 167, 174, 181, 186, 196, 199, 201, 204, 219, 220, 223, 224, 227, 228, 232, 235, 238, 240, 243, 259, 260, 262, 297, 298, 300, 307, 312, 327, 333, 338, 344, 346, 350, 353, 373, 374, 384, 387, 394, 397, 427, 435, 442, 451, 455, 460, 462, 465, 504, 506,

507, 510, 517, 519, 521, 522, 529, 532, 535, 541, 542, 548, 549, 556, 560, 585, 604, 609, 610, 615, 637, 641, 646, 647, 656, 685
Dette de la République, 21, 41, 78, 84, 93, 97, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 137, 204, 206, 207, 224, 249, 253, 263, 301, 362, 373, 375, 436, 465, 504, 548, 609, 610, 623
Dette des administrations de sécurité sociale (ASSO), 28, 171, 173, 177, 187
Dette des administrations publiques, 28, 73, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 181, 185, 186, 187, 189, 190, 199, 204, 373, 543
Dette des administrations publiques locales (APUL), 28, 169, 171, 173, 174, 176, 187, 200, 201, 204, 210, 374, 409, 561, 605, 627
Dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC), 171, 172, 173, 536, 544
Dette des villes, 39, 40, 83, 136, 145, 165, 175, 177, 201, 211, 253, 254, 255, 282, 288, 390, 398, 412, 414, 468, 507, 512, 521, 532, 537, 539, 543, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 589, 628, 629, 631, 633, 638, 639, 643
Dette du Roi, 39, 78, 80, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 99, 106, 163, 207, 224, 257, 355, 376, 377, 386, 432, 451, 504, 506, 610
Dette écologique, 141, 186, 193, 545, 549, 554, 555
Dette publique notifiée, 179, 180, 181, 201, 400, 404, 622
Dette souveraine, 58, 71, 73, 116, 167, 168, 169, 171, 172, 185, 186, 188, 189, 190, 199, 204, 230, 284, 285, 286, 347, 348, 374, 395, 396, 405, 409, 425, 438, 442, 540, 574, 608, 621, 626, 648, 654, 655, 656, 657, 658, 666, 672, 679, 681
Dettes publiques implicites, obligations politiques, dette sociale, 129, 132, 146, 178, 508, 516, 545, 546, 547, 548, 551, 552, 553, 591, 592, 593, 594
Dimensions politiques et sociales de la dette de la nation / dette publique, 35, 40, 96, 97, 98, 111, 188, 301, 548, 549
Distinction engagement privé / engament public, 501, 506, 508, 686
Distribution et de redistribution des richesses de la nation, 7, 9, 13, 15, 16, 42, 43, 71, 73, 146, 151, 158, 217, 235, 298, 300, 303, 305, 306, 305, 309, 311, 312, 316, 461, 480, 481, 517, 518
Doctrine Monroe, 112, 113, 328, 615, 616

E

Égypte, 326, 330, 335, 336, 612, 622, 674
Emprunts russes (Révolution russe de 1917), 105, 111, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 213, 289, 297, 471, 611, 612
Ère des rentiers, 235, 239
État-régulateur (responsabilités de), 546, 559,
Exclusion du Parlement, 535

F

Fond vautour, 189, 220, 290, 291, 292, 293, 295, 348, 349, 367, 371, 624, 625, 647, 648, 649, 650, 655, 657, 679
Fonds monétaire international (FMI), 22, 23, 115, 116, 171, 190, 200, 222,

290, 312, 314, 347, 350, 403, 404, 408, 424, 444, 544, 619, 620, 622, 670, 671, 672, 673, 674, 676, 677, 678, 680, 681
Force contributive (notion de), 151, 159, 165, 166

G

Globalisation des dettes publiques, 167, 168
Grand Livre de la Dette publique, 21, 41, 78, 84, 93, 97, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 137, 204, 206, 207, 249, 253, 263, 301, 362, 373, 375, 436, 465, 548, 550, 609, 623
Grèce, 23, 129, 135, 161, 177, 244, 326, 342, 343, 344, 345, 346, 383, 432, 436, 441, 443, 445, 534, 568, 577, 605, 612, 652, 660, 663, 675, 676

I

Idées-fausses sur la dette publique, 310, 316, 501, 502, 683, 686
Immunité fiscale, 120, 134, 135, 145, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 271, 274, 362, 521
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), 267, 268, 269, 270
Inaliénabilité - inviolabilité (principe de), 154, 361, 375, 376, 377, 378
Indépendance de la Banque centrale, 573, 578
Individu rationnel, 476, 492
Indivisibilité / Unité (principe de), 94, 110, 205, 361, 373, 375
Inflation, 41, 138, 148, 149, 181, 197, 239, 240, 267, 271, 285, 305, 338, 339, 341, 347, 391, 433, 436, 530, 572, 575, 576, 601
Insaisissabilité (principe de), 122, 137, 214, 361, 362, 363, 365, 367, 368, 369, 371, 374, 617, 716
Inscription en dépenses obligatoires du remboursement des emprunts, 282, 586, 588

L

Levier monétaire, 72, 342, 400, 573, 579
Liberté contractuelle des décideurs locaux, 537, 582, 627
Liquidation de la dette publique, 594
Liquidité des titres, 221, 225, 297
Loi constitutionnelle du 10 août 1926 (Caisse autonome d'amortissement), 43, 46, 128, 130, 131, 256, 392, 428, 597, 599, 600,

M

Marché secondaire, 227, 230, 282, 292, 316, 415, 419, 420, 431, 563, 580, 624
Maroc, 326, 330, 331, 332, 333, 334, 612, 622
Monnaie, 15, 20, 22, 34, 42, 135, 147, 163, 169, 170, 172, 185, 188, 192, 193, 194, 195, 196, 226, 240, 247, 249, 260, 314, 332, 337, 339, 341, 342, 349, 367, 383, 400, 401, 433, 434, 440, 453, 459, 485, 507, 533, 540, 555, 564, 572, 573, 574, 575, 577, 578, 579, 580, 581, 602, 614, 620, 644, 676

N

Nation, 7, 9, 13, 17, 22, 26, 35, 40, 48, 71, 73, 75, 78, 80, 82, 83, 84, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105,

106, 107, 110, 112, 119, 130, 142, 143, 146, 153, 155, 159, 161, 163, 164, 167, 174, 181, 186, 196, 199, 201, 204, 219, 220, 223, 227, 228, 232, 235, 238, 240, 243, 259, 260, 262, 297, 298, 300, 307, 312, 327, 333, 338, 344, 346, 350, 353, 373, 374, 384, 387, 394, 397, 427, 435, 442, 451, 460, 462, 465, 504, 506, 507, 510, 517, 519, 521, 522, 529, 532, 535, 541, 542, 548, 549, 556, 560, 585, 604, 609, 610, 615, 637, 641, 646, 647, 656, 685

Norme économique, 57, 65, 67, 69, 70, 357, 450, 476, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 490, 498, 499, 500, 605, 607

Norme juridique, 48, 53, 54, 56, 58, 61, 63, 66, 68, 69, 204, 219, 243, 357, 359, 360, 396, 449, 460, 479, 482, 484, 488, 499, 500, 505, 522, 612, 617

Norme morale, 58, 66, 479, 482, 487, 490

Norme politique, 67, 68, 69, 213, 478, 494, 497, 498, 499, 534, 606, 611, 612, 674

Normes de dépenses, 564, 570, 571, 572

Notation des collectivités locales, 412, 413, 414

Notion de Marché de la dette publique, 385, 386, 387, 388, 397, 451, 452, 453

O

Offices, 32, 40, 41, 78, 79, 80, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 195, 208, 213, 248, 289, 361, 377, 443, 504, 512, 526, 528, 534, 604, 607

Organique (approche / dimension) 16, 40, 79, 89, 90, 98, 127, 217, 288, 353, 442, 451, 547, 548, 606, 609, 675

P

Partenariats public-privé (PPP) (marché de partenariat), 540, 541, 542, 589

Passif conditionnel, 544

Période révolutionnaire (France), 40, 49, 71, 73, 77, 78, 79, 82, 84, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 110, 111, 117, 118, 121, 130, 133, 145, 164, 174, 192, 204, 206, 224, 235, 242, 246, 247, 248, 249, 252, 253, 256, 262, 263, 265, 267, 268, 288, 289, 297, 300, 327, 353, 355, 373, 375, 376, 385, 386, 388, 392, 433, 435, 453, 465, 504, 520, 521, 535, 547, 548, 550, 599, 604, 609, 683

Pratique de champerty, 291, 292, 625

Prépondérance des normes économiques, 72, 449

Prescriptions contre le crédit, 17, 62, 66, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 302, 307, 311, 333, 461, 462, 484, 530, 577, 629, 691

Principe d'anonymat des créanciers, 71, 78, 195, 219, 220, 221, 224, 225, 227, 291, 313, 436, 610, 683

Principe de « supposition », 485, 486

Privatisations au service du remboursement de la dette publique, 595, 604, 605

Propagande, 120, 148, 228, 231, 232, 233, 239

R

Rapports entre normativités, 63, 64, 397, 476, 477

Règle d'or, 176, 202, 582, 586, 587, 633

Règles internationales de la dette publique (notion de), 561, 641
Régulation, 21, 35, 53, 62, 64, 69, 146, 178, 210, 212, 360, 371, 385, 397, 398, 400, 404, 408, 410, 411, 418, 477, 500, 508, 546, 547, 559, 589, 590, 608, 623, 625, 626, 627, 639, 656, 678
Rentier, 86, 87, 109, 119, 122, 125, 134, 138, 144, 148, 220, 225, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 242, 262, 263, 265, 269, 301, 304, 307, 308, 334, 363, 436, 462

S

Socialisme, 460, 461, 462
Souscriptions publiques, 120, 148, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 239, 281, 415
Spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), 278, 281, 282, 284, 285, 287, 395, 422, 423, 425, 426, 570, 602
Sûreté négative, 287, 309, 649, 661, 662

T

Théorie de l'État patrimonial, 154, 159
Théorie de l'emprunt comme acte de souveraineté, 112, 327, 361, 378, 379, 530, 615
Théorie des dettes de régimes, 78, 111, 114, 115, 117, 118, 126, 159, 441, 470, 471, 504
Transfert de dettes entre générations, 511, 512, 514, 515, 516, 517

U

Usure, 17, 243, 244, 245, 248, 249, 250, 251, 253, 255, 302, 307, 311, 333, 461, 462, 530, 577, 629

V

Variabilité du territoire, 151, 159, 163, 164
Ventilation de la dette publique, 76, 167, 172, 198, 200, 201, 203, 204, 206, 208, 210, 214, 373, 564

Index des noms cités

A

Aglietta, Michel, 194, 195, 350, 546

Allix, Edgar, 30, 83, 108, 118, 120, 143, 209, 250, 263, 269, 270, 271, 433, 435, 436, 468, 469, 474, 509, 594, 596, 601, 602

Andreau, Jean, 32, 38, 194, 195, 247, 546

Aristote, 244, 246, 306

B

Barro, Robert Joseph, 150, 169, 303, 310, 458

Batbie, Anselme, 29, 33, 390, 464, 494, 509

Baudrillart, Henri Joseph Léon, 300, 303, 464, 509, 515, 518

Baumgartner, Wilfrid, 474

Bedjaoui, Mohammed, 25, 26, 171, 172, 173, 200, 205, 374, 378

Béguin, Katia, 5, 40, 79, 129, 144, 329

Bentham, Jeremy, 249, 455

Bertheaume, Jacques, 137

Bienvenu, Jean-Jacques, 6, 677

Boisguilbert, Pierre Le Pesant de, 95, 457, 463

Boissonade, Gustave, 29, 465

Boulatignier, Sébastien-Joseph, 92, 174, 175

Boureau, Alain, 31, 89

Bourgeois, Léon, 164, 257

Bouvier, Emile, 30, 467

Bouvier, Michel, 5, 16, 20, 22, 48, 60, 175, 178, 201, 202, 415, 416, 418, 423, 426, 458, 472, 494, 523, 541, 542, 568, 570, 571, 572, 584

Bray, Emmanuel de, 35, 39, 83, 107, 108, 109, 265

Brunet, François, 55, 58, 63, 66, 186, 189, 398, 449, 466, 497, 607

Brunet, Pierre, 27, 28, 105, 111, 189

Buchanan, James M., 34, 217, 219, 458

C

Cambon, Joseph, 105, 106, 107, 108, 137, 224, 504, 609, 610

Carbonnier, Jean, 217, 219, 233, 242, 261, 277, 575, 577

Carreau, Dominique, 160

Cauwès, Paul, 29, 95, 119, 146, 435, 465, 464, 467, 468, 515

Chiapello, Ève, 186, 191, 473

Collet, Martin, 34, 43, 50, 158, 159, 170, 177, 314, 396, 406, 432, 472, 539, 544, 555, 559, 578, 580, 591, 626, 679

Colliard, Claude-Albert, 112, 467, 615

Colly, François, 31, 106, 136, 139, 263, 265, 267, 273, 281, 380, 391, 416, 472, 533, 535, 596, 610, 624

Cormenin, Louis Marie de La Haye, 29, 40, 41, 84, 85, 91, 92, 155, 159, 165, 204, 208, 373, 464, 595, 604
Cotteret, Jean-Marie, 117, 118, 130, 134, 143, 214, 261, 263, 266, 416, 471, 496, 506, 514, 515, 534, 537, 568, 597, 598, 599

D

Danton, 21
Doctrine Monroe, 112, 113, 328, 615, 616
Dollat, Patrick, 79, 94, 110
Doyle, William, 86, 87
Drago Roland, 19, 378, 529
Drago, Luis M., 112, 113, 327, 328, 531, 615, 616
Duguit, Léon, 29, 30, 103, 132, 154, 509, 529, 551, 552, 600
Durkheim, Émile, 16, 17, 40, 58, 70, 79, 288, 353, 416, 481, 488, 489, 490, 491, 503, 685
Dworkin Ronald, 20, 48, 98, 184, 219, 277, 371, 386, 628

E

Esmein, Adhémar, 98
Ewald, François, 98, 548

F

Farjat, Gérard, 20, 61, 62, 473
Fischer, Williams J., 113, 160, 328, 616
Foucart, Émile-Victor, 96, 99, 207, 376, 529
Foucault Michel, 23

G

Garriguet, Louis, 245, 248, 251, 302, 311, 462
Gauchet Marcel, 17, 59, 60
Gaudin, Martin-Michel-Charles, 249, 264
Gérando, Joseph-Marie de, 29, 84, 92, 198, 207, 208, 373, 464
Gide, Charles, 97, 147, 151, 301, 304, 306, 457, 464, 480, 481, 549
Graeber, David, 15, 19, 192, 193, 238, 246

H

Hamilton, Earl J., 38
Hart, Herbert L. A, 18, 53, 56, 57, 58, 64, 65, 67, 187, 477, 482, 483, 485, 498, 528, 645
Hauriou, Maurice, 33, 103, 153, 154, 208, 209, 363, 364, 416, 505, 509, 628, 629
Hautcoeur, Pierre-Cyrille, 5, 21, 22, 149, 150, 235, 242, 261, 308, 329, 388, 389, 390, 391, 398, 578, 623
Heffer, Jean, 34, 46, 98, 378, 513, 522
Hume, David, 95, 147, 237, 238, 451, 452, 453, 454, 459, 466, 469, 507, 512, 513, 519

J

Jèze, Gaston, 30, 32, 33, 115, 118, 121, 128, 129, 130, 137, 143, 144, 145, 150, 159, 163, 166, 192, 205, 237, 256, 265, 266, 268, 278, 309, 310, 363, 376, 377, 380, 392, 427, 428, 434, 440, 441, 443, 469, 470, 509, 510, 514, 521, 536, 537, 577, 597, 600, 665
Jouanjan, Olivier, 460, 465, 505, 608, 647

K

Kantorowicz, Ernst Hartwig, 32, 39, 80, 81, 89, 90

Kelsen, Hans, 18, 19, 20, 28, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 63, 66, 68, 153, 359, 360, 481, 482, 483, 484, 487, 499, 612

Keynes, John Maynard, 146, 186, 195, 310, 338, 339, 474, 489, 493, 577

Klopfer, Michel, 583, 638, 639

Krulic, Brigitte, 100, 102, 104, 110, 164, 548, 609

L

Laferrière, Édouard, 93, 96, 207

Lazzarato, Maurizio, 17

Lemoine, Benjamin, 13, 14, 22, 23, 31, 41, 42, 135, 150, 169, 180, 188, 192, 230, 279, 280, 283, 284, 285, 286, 393, 394, 395, 396, 398, 405, 417, 418, 421, 422, 425, 426, 427, 475, 508, 517, 533, 551, 553, 555, 556, 557, 573, 574, 575

Lequesne-Roth, Caroline, 5, 6, 31, 172, 287, 289, 290, 292, 309, 344, 345, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 410, 411, 433, 434, 438, 439, 441, 442, 443, 475, 495, 496, 535, 540, 616, 620, 621, 624, 625, 646, 650, 651, 656, 657, 658, 659, 662, 666, 668, 669, 676

Lévy -Bruhl, Henri, 67, 204, 244, 359, 503

Louis, Joseph-Dominique (Baron Louis), 149, 235, 237, 250, 264

Loyseau, Charles Luynes Guillaume de, 85, 86, 87, 88

M

Macarel, Louis-Antoine, 92, 129, 174, 175, 496, 504

Malamoud, Charles, 15

Malthus, Thomas Robert, 451, 452, 454

Mandeville, Bernard de, 457, 463

Marion, Marcel, 21, 39, 263, 307, 516

Marx, Karl, 82, 195, 252, 305, 306, 307, 308, 461, 462, 513

Mauss, Marcel, 15, 16, 79, 350

McCallum, Bennett T, 148, 197

Melon, François, 235, 299, 300, 301, 302, 303, 464, 469

Michalet, Charles-Albert, 21, 109, 137, 228, 235, 236, 237, 238, 250, 251, 307, 389, 579, 601

Mill, John Stuart, 26, 451, 452, 455, 456, 469

Mirabeau, Honoré -Gabriel Riqueti, 130, 262

Morabito, Marcel, 91, 93, 101

Muir Watt, Horatia, 348, 438, 442, 540, 574, 608, 621, 655, 656, 657, 658, 666

Musgrave, Richard A, 35, 146

N

Neal, Larry, 386

Neymarck, Alfred, 32, 251, 267, 269, 274, 308, 316, 391

Nietzsche, Friedrich, 18, 21, 46, 188, 458

North, Douglass C., 386, 387, 388, 397, 452

O

Olivi, Pierre Jean Olivi, 304, 457, 478

Orléan, André, 13, 147, 148, 186, 194, 196, 350, 396, 422, 480, 489, 491, 497, 503

P

Pellet, Rémi, 5, 29, 33, 34, 37, 430, 463, 464, 465, 472, 474, 550, 599, 621, 644

Pfersmann, Otto, 5, 28, 45, 53, 54, 55, 57, 59, 61, 66, 205, 359, 481

Piketty, Thomas, 128, 143, 157, 239, 240, 261, 270, 271, 272, 298, 299, 302, 303, 306, 308, 310, 316, 317, 321, 324, 325, 476, 517, 549, 575, 576, 577, 686

Poincaré, Henri, 19, 26, 34, 51, 53, 97, 131

Gulati, Mitu; Choi, Stephen, 286, 287, 540, 621, 650, 654, 655, 676

Postel, Nicolas, 65, 70, 186, 345, 357, 450, 479, 480, 481, 489, 491, 492, 493

Q

Quesnay, François, 304, 306, 457

R

Raffinot, Marc, 23, 33, 51, 117, 127, 202, 255, 281, 290, 302, 308, 312, 327, 328, 435, 436, 437, 621, 644, 672, 674, 677, 679, 681

Ramel de Nogaret, Dominique-Vincent, 119, 312, 610

Renan, Ernest, 102, 104

Ricardo, David, 46, 147, 150, 151, 304, 305, 306, 451, 452, 454, 457, 469, 502, 513

Rietsch, Christian, 39, 250, 264

Rist, Charles, 97, 147, 151, 301, 304, 306, 457, 464, 480, 481, 549

Reinhart, Carmen M., 49, 50, 51, 439, 460

Rosanvallon, Pierre, 49, 94, 95, 96, 100, 548, 609

Hoffman, Philip T; Postel-Vinay, Gilles, 120, 138, 149, 150, 247, 248, 252, 253, 288, 375, 386, 388, 530, 623

Rossi, Pellegrino, 29, 464, 465, 505, 598

Rothbard, Murray N., 503

Russell, Bertrand, 65, 187, 244, 452, 484, 502, 503, 645

S

Sack, Alexander, 30, 31, 82, 111, 113, 115, 129, 159, 162, 164, 165, 199, 683

Salen, Pierrick, 136, 175, 176, 201, 210, 213, 214, 215, 230, 255, 278, 282, 309, 400, 413, 537, 538, 544, 545, 583, 586, 587, 588, 590, 628, 629, 631

Samuelson, Paul Anthony, 305, 510

Say, Jean Baptiste, 128, 250, 264, 469

Say, Léon, 13, 32, 80, 108, 118, 119, 137, 192, 459, 610

Schoenborn, Walther, 154, 155, 163

Sieyès, Emmanuel Joseph, 100, 101

Skeel, David A. Jr., 47, 510

Smith, Adam, 46, 147, 301, 451, 452, 453, 454, 455, 457, 459, 464, 469, 481, 513

Stasavage, David, 84

Stern, Brigitte, 160, 161, 166

Stiglitz, Joseph, 255

Stourm, René, 466

Supiot, Alain, 110, 195, 197, 388, 397, 398, 478

T

Tallineau, Lucile, 564, 565
Tarde, Gabriel, 64, 260, 357
Théret, Bruno, 14, 20, 35, 193, 196, 360, 397, 546, 547
Trotabas, Louis, 30, 117, 118, 130, 134, 143, 214, 261, 263, 266, 416, 471, 494, 496, 506, 514, 515, 534, 537, 568, 597, 598, 599
Turgot, Anne-Robert-Jacques, 249, 304, 457, 459

V

Vallet, Odon, 502, 686
Vanoli, André, 169, 172, 190, 191, 192, 193, 511
Vattel, Emer de, 80, 81, 504, 506, 507
Sargent, Thomas J., 148, 197
Villaret, Jean, 43, 128, 131, 256, 392, 428, 597, 599
Vührer, A., 38, 39, 118, 224, 468, 610

W

Wittgenstein, Ludwig, 25, 168, 185, 482, 485, 486

Table des Matières

RESUME **7**

ABSTRACT **9**

SOMMAIRE **11**

PROLEGOMENES **13**

I. Les différents emplois du concept de dette 15
II. Contre les évidences, les multiples définitions de la dette publique 25
III. Les controverses sur une supposée histoire des dettes publiques 37
IV. Les enjeux d'une comparaison entre les dettes publiques 45
V. Les « mondes normatifs » du système de la dette publique 53
VI. Annonce du plan et des développements de la thèse 71

PREMIERE PARTIE - LES MUTATIONS DU CONCEPT DE DETTE PUBLIQUE **73**

TITRE I – SENS ET SIGNIFICATIONS DE LA NOTION DE DEBITEUR PUBLIC **75**

Chapitre premier – Entre rupture et continuité, les liens personnels et patrimoniaux unissant les débiteurs et les créanciers de la dette publique 77

Section 1- Les transformations de la notion de débiteur public **78**

§ 1 - La nation-débitrice : une continuité historique installée sur le socle révolutionnaire 78
A. La Révolution : une rupture avec le système de l'Ancien Régime 79
1. Les dettes royales et les dettes nationales 80
2. Les dettes des villes 83
3. Les offices et la dette publique 85
B. Le changement de nature de la dette publique 91
1. Vers une nouvelle conception du crédit public 91
2. Le lien entre la renaissance politique de la Nation et le changement de nature de la dette publique 93
3. Les dimensions politiques et sociales de la dette de la Nation 96
C. Les difficultés à « connaître la nation que ce droit est destiné à régir » 99
1. La Nation, un débiteur au-dessus des lois 99
2. L'abandon de l'idée de nation-débitrice : vers une conception métaphysique de la Nation 101
§ 2 - Les différents sens du concept de dette de la République 105

A. La « Dette de la République » : l'administration de la dette de la Nation 105
1. Le sens de la démarche : républicaniser la dette de l'Ancien Régime 106
2. Le Grand-Livre de la dette publique : un monument du droit public financier 107
3. La dette de la Nation : un élément du « mythe fondateur » de la République en France 110
B. La théorie des dettes de régime 111
C. La réception de la théorie des dettes de régime en France 117
1. La première crise : la Banqueroute des « deux tiers » 118
2. La seconde crise : les emprunts russes 120
Section 2 – Le lien patrimonial de la dette publique : l'État et ses ressources 127
§ 1 – Les ressources personnelles de l'État 127
A. Les ressources définitives : les impôts 128
1. L'affectation d'impôt : une garantie pour les créanciers 128
a. D'une affectation politique à une affectation juridique 129
b. L'exemple de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) 132
2. L'impôt, un choix ambivalent 133
B. Les ressources temporaires : les emprunts 136
1. L'évolution des titres de dette publique : des rentes aux obligations 136
2. Les transformations du sens de l'emprunt public 142
a. L'emprunt, un procédé exceptionnel de financement des charges publiques 142
b. L'emprunt, un moyen d'intervention économique 146
§ 2 - Les ressources issues du territoire 151
A. Les problèmes théoriques : la « bonne mesure » du territoire 151
1. L'approche juridique : le territoire comme assise du pouvoir normatif de l'État 152
a. Les limites extérieures de la souveraineté 153
b. Les limites intérieures de la souveraineté 153
2. L'approche économique : de la transparence au compromis 155
a. L'approche comptable : l'ambition de donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière d'un État 156
b. La soutenabilité budgétaire : une notion creuse au service de la dette publique 158
B. Des enjeux théoriques aux problèmes pratiques : la réception de la théorie des dettes de régime par le droit international 159
1. Les conséquences des changements de souveraineté 159
2. Le problème de la variabilité du territoire 163
3. La notion de force contributive 165
Chapitre second – La reconstruction du concept de dette publique : une intégration dans un système juridique, économique et politique supranational 167
Section 1 – Le mouvement de globalisation des dettes publiques 167
§ 1 – La globalisation des dettes publiques : une approche confuse et critiquable 168
A. Les convergences entre les concepts de « dette souveraine » et de « dette des administrations publiques » 168

B. Les critiques à l'encontre du concept de dette souveraine 172
§ 2 – Un exemple de ventilation : la dette publique au sens de Maastricht 172
A. Les sous-secteurs de la dette des administrations publiques 173
1. La dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC) 173
2. La dette des administrations publiques locales (APUL) 174
3. Les dettes des administrations de sécurité sociale (ASSO) 177
B. La notion de dette publique notifiée 179
1. Les spécificités de la notion de dette publique notifiée 179
2. Le régime de la dette publique notifiée 181
§ 3 – Les éléments de langage de la dette publique : une utilisation massive et multiforme du chiffre 184
A. Les mots de la dette publique 185
B. La conséquence de la domination du chiffre : l'exclusion des approches qualitatives 189
C. La monnaie, un dispositif d'objectivation de la dette publique 192
Section 2 – Les convergences factuelles : les limites aux reconstructions du concept de dette publique 198
§ 1 – La ventilation fallacieuse de la dette publique 198
A. L'État, véritable niveau de responsabilité et de décision 199
B. La ventilation de la dette publique, une remise en cause de la conception juridique traditionnelle de l'État 203
§ 2 – Le principe de compétence de l'Administration centrale : une contradiction avec l'objectif de ventilation des dettes publiques 206
A. Un principe ancien justifié par des motifs politiques 206
1. L'affirmation de la compétence de l'ordre administratif 206
2. L'affirmation de l'idée de l'État comme unique débiteur de la dette publique 208
B. Les formes du principe de compétence de l'Administration centrale 210
§ 3 – L'aléa moral, le rôle d'assureur en dernier recours de l'État 212
A. Une question politique : l'État garant de la dette publique 213
B. Les réponses juridiques limitant la responsabilité de l'État 214
TITRE II – LES CREANCIERS DE LA DETTE PUBLIQUE, SYMBOLE DE LA DIMENSION ORGANIQUE DU SYSTEME 217
Chapitre premier - Être créancier de la dette publique 219
Section 1 – Le problème de l'identification des créanciers 220
§ 1 - Le principe d'anonymat des créanciers 220
A. Sens et perspective d'un principe juridique majeur du système de la dette publique. 221
B. Un principe au service de la liquidité des titres 225
C. L'exception des souscriptions publiques, un acte politique 227
1. La Nation, un Marché alternatif 228
2. La propagande en faveur des souscriptions nationales 231
§ 2 – Les différents profils des créanciers de la dette publique 234
A. Le XIX^e siècle, l'ère des rentiers 235
B. Être créancier de l'État au XX^e siècle, le temps des incertitudes 239

Section 2 – Le problème de la situation des créanciers 242
§ 1 – L'héritage des prescriptions morales et religieuses contre le crédit 243
A. L'analyse de la dette publique par le prisme des prescriptions contre le crédit 244
B. L'évolution des prescriptions contre le crédit et les intérêts 247
1. Vers une emprise des idées libérales 248
2. Les multiples dimensions des taux d'intérêt 252
C. Sens et contresens de l'usage du terme « crédit » dans les discours 256
§ 2 – Les prélèvements sur les titres de dette publique 261
A. Le principe d'immunité fiscale des titres de dette publique 262
1. Les origines du principe 262
2. Les problèmes soulevés par la règle d'immunité 265
B. Le régime fiscal dérogatoire des titres de dette publique 267
1. La réaffirmation du principe de non-imposition des titres de dette publique 268
2. En 1973, l'alignement du régime des titres de l'État sur le régime général des valeurs mobilières 272
3. Le régime de droit commun : la fin des privilèges 274
Section 3 - Les agents du système de la dette publique 277
§ 1 - Les intermédiaires financiers 277
A. L'assise, les banques et le système bancaire 278
B. Au cœur du Marché, les spécialistes en valeurs du Trésor 282
C. L'avocat, figure incontournable du Marché mondial des emprunts d'État 286
D. Les notaires, symbole de la dimension organique de la dette publique 288
E. Les trustees et les comités de créanciers : l'influence du droit anglo-saxon 289
§ 2 - La notion de « fond vautour » : un imbroglio juridique 290
Chapitre second - Les rapports financiers et politiques induits par la dette publique 297
Section 1 – Entre partage et confiscation des richesses de la Nation 298
§ 1 –Dette publique et richesse de la Nation : les idées du débat 298
A. La position des créanciers en question ou le paradoxe de la Loi de Melon 300
1. La dette publique : l'engagement de l'État envers tous 300
2. Les variations d'une idée politique 302
B. L'origine d'un malentendu : la position des libéraux sur le transfert de richesse induit par la dette publique 304
C. La dette publique symbole de violence économique : de Karl Marx à nos jours 305
1. La dette publique au seul service du capital privé 306
2. Les formes de « violence économique » de la dette publique 308
D. Les transformations de la perception de l'emprunt dans l'ordre social et ses conséquences 310
1. La rupture avec les anciennes perceptions négatives de l'emprunt public 311
2. Les emprunts publics : prendre aux Français pour donner aux étrangers ? 312
§ 2 – Distribution et redistribution inter et intra générationnelle : à qui profite la dette publique ? 316

Section 2 - L'intervention des créanciers dans les finances publiques des États emprunteurs 325

§ 1 – Les transformations des formes d'intervention des États créanciers : de l'invasion militaire aux interventions financières 327

§ 2 – Deux exemples de dettes publiques vectrices de colonisation : les dettes publiques marocaine et égyptienne 330

A. Une dette publique vectrice de colonisation : la dette marocaine 330

B. L'Égypte : la première caisse internationale de la dette publique 335

§ 3 - Un exemple de perte de toute autonomie financière : le cas autrichien 337

§ 4 - Un exemple de renégociation de dette : le cas allemand 338

§ 5 - Un exemple de redéfinition d'un contrat social : le cas grec 342

§ 6 - Un exemple de contre-attaque de l'État : le cas argentin 346

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 353

DEUXIEME PARTIE - LES TRANSFORMATIONS DU SYSTEME DE LA DETTE PUBLIQUE 355

TITRE I – LE DROIT FACE A DE MULTIPLES NORMATIVITES 357

Chapitre premier - L'État, créateur des règles juridiques et régulateur du système de la dette publique 359

Section 1 - L'État souverain face à la dette publique 361

§ 1 - Le principe d'insaisissabilité : l'impossibilité pour les créanciers d'employer les voies d'exécution du droit commun 362

A. Un principe constitutif de la logique du système 362

B. Sa remise en cause par le droit international et communautaire 365

C. La résistance de la France face aux autres conceptions 368

§ 2 - Les principes d'unité ou d'indivisibilité de la dette publique 373

§ 3 - Les principes d'inaliénabilité et d'inviolabilité de la dette publique 375

§ 4 - La théorie de l'emprunt, acte de souveraineté 378

§ 5 - Le concept de souveraineté de l'État face au droit de l'Union européenne 380

Section 2 – Éléments d'organisation du Marché de la dette de l'État 384

§ 1 - La notion de Marché de la dette publique 385

A. L'évolution du marché de la dette publique en France 385

1. Les débats théoriques 386

2. Après la Révolution, une nouvelle manière d'emprunter 388

3. Les effets des deux guerres mondiales 391

4. Les années 1970, vers une banalisation des titres de dette publique sur les marchés 394

5. Les problèmes conceptuels du financement obligataire 396

6. La régulation par l'Autorité des marchés financiers (AMF) 398

B. La régulation dans la zone euro : un mélange de Droits 400

C. La légitimité des agences de notation en question 405

1. Aux origines du besoin de noter les États et les entreprises 406

2. La réponse de l'Union européenne et des États à la crise des dettes souveraines... 409
3. La notation des collectivités locales ... 412
§ 2 - Le Trésor public : une somme d'accords et de volontés ... 415
A. Les politiques d'emprunt du Trésor et leurs sens ... 415
1. Le Trésor : une institution renfermant les croyances et les modes de conduite des acteurs de la finance ... 416
2. La procédure de l'adjudication à la hollandaise : une nouvelle technique d'émission 419
3. Le Trésor, lieu de rencontres formelles et informelles entre l'État débiteur, ses partenaires et les créanciers ... 421
B. La gestion de la dette publique par l'Agence France Trésor (AFT) ... 422
1. Les origines de l'Agence France Trésor (AFT) ... 422
2. Les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), un réseau de banques partenaires ... 425
3. L'Agence France Trésor, une réponse au besoin de réformer la gestion de la dette publique ... 426
C. La Caisse de la dette publique (CDP) ... 429
Section 3 – Les usages de la notion imprécise de banqueroute d'État ... 431
§ 1 – L'absence de définition commune de la notion de banqueroute d'Etat ... 432
A. La banqueroute, un problème triplement juridique, politique et social ... 432
B. L'influence des organismes internationaux indépendants et des personnes privées dans le travail de définition ... 438
§ 2 - Les banqueroutes légales et les banqueroutes morales ... 439
§ 3 - Les limites : le crédit politique et l'accès au marché ... 442
§ 4 – Le défaut après l'affaire « Mamatas » : vers une nouvelle mission pour la Cour européenne des droits de l'homme ... 443
Chapitre second – Les normes gouvernant le système de la dette publique 449
Section 1 – La prépondérance des normes économiques ... 449
§ 1 – La construction du discours sur la dette publique ... 450
A. L'influence prépondérante des économistes libéraux ... 450
1. Les origines du discours contemporain sur la dette publique : l'Angleterre du XVII^e siècle ... 451
a. La formation de l'opinion libérale : de David Hume à John Stuart Mill ... 451
b. Les enjeux épistémologiques ... 456
2. Le mouvement de globalisation des concepts, une idée ancienne ... 458
3. Le rejet des autres doctrines : l'exemple du socialisme ... 460
B. Sens et effets d'une domination acceptée par les juristes ... 462
1. Les conséquences de la dépendance de l'enseignement du Droit et de l'Économie dans les Facultés ... 463
2. L'autonomisation des finances publiques : le bouleversement ... 466
3. La période de l'après-guerre : la rupture avec l'économie politique et la domination de la haute fonction publique ... 472
§ 2 – Les paradoxes de la normativité économique ... 476
A. Les enjeux de la prédominance de la normativité économique ... 477
B. Le concept de normes dans la pensée économique ... 480

1. La norme économique : une signification et une direction 481
a. Les sources de la normativité économique 482
b. Le principe de « supposition » 485
c. L'offense du non-respect des normes économiques 487
2. Les critiques contre la raison économique 489
C. La convergence épistémologique en économie et en droit : l'utilisation massive et multiple des standards 491
1. Le problème du comportement de « l'individu rationnel » 492
2. L'usage du standard comme élément d'organisation du système 494
a. Les usages sincères des standards : connaître le sens d'un acte, d'une situation ou d'un objet 495
b. Les usages artificiels : les locutions et les formules de style 496
c. Standards et normes politiques 497
§ 3 – Les « idées-fausses » sur la dette publique : des vérités indémontrables 501
A. La notion d'« idées-fausses » sur la dette publique 502
B. Le principe de « continuité » des dettes publiques 504
C. La distinction « engagement privé » / « engagement public » 506
D. L'analogie entre les dettes d'un État et les dettes d'un particulier 508
E. Les enjeux relatifs au transfert de dettes entre générations 511
1. L'écho des tontines 511
2. L'influence des libéraux 512
3. La position des juristes 513
4. Une idée incorrigible 515
F. La dette publique, expression d'un renoncement à l'impôt dans le cadre d'un calcul politique 518
Section 2 – Les différentes obligations à l'origine de la dette publique 522
§ 1 – Les obligations juridiques générant une dette publique 522
A. Le problème de la coexistence des différents systèmes comptables 523
B. Les emprunts publics, le rocher de Sisyphe des juristes 528
1. Le caractère spécial des emprunts publics : une caractéristique de l'approche juridique 528
2. La consécration du principe de la liberté contractuelle 532
a. Sens et portée de la liberté contractuelle de l'État 532
b. L'exclusion du Parlement : un problème politique 535
c. La liberté contractuelle des décideurs locaux 537
3. Les clauses de base des contrats 539
C. Les partenariats public-privé (marchés de partenariat) 540
D. Le crédit-bail 543
E. Les garanties : le problème du passif conditionnel 544
§ 2 – Les obligations politiques : les dettes publiques implicites 545
A. La notion de dette publique non financière 546
1. La dette sociale : une dette globale concernant l'ensemble des individus 546
2. Les droits-créances : la reconnaissance juridique de la dimension organique de la dette publique 547

B. Les retraites : un exemple de la dimension politique et sociale de la dette publique...549
C. Le concept de dette écologique...554
D. La dette « hors-bilan »...555
E. Les responsabilités de « l'État-régulateur »...559

TITRE II – UNE REMISE EN CAUSE DES PRINCIPES TRADITIONNELS DE GESTION DU DROIT PUBLIC...561

Chapitre premier – Gestion et conflits en matière de dette publique...563

Section 1 - Entre permanence et transformation des méthodes et outils de gestion...564

§ 1 – La gestion de la dette de l'État...564
A. La dette publique dans la nomenclature de la LOLF...564
B. Les « normes de dépenses » : un outil pour faire diminuer la dette de l'État...570
C. Les enjeux d'une gestion de la dette publique détachée des manipulations monétaires 572
1. L'abandon du levier monétaire...573
2. L'inflation : un mode privilégié d'allègement de la dette publique après la Seconde Guerre mondiale...575
3. Les dépréciations monétaires : une usure qui « change de sens »...577
4. Le principe d'indépendance de la Banque centrale, une idée ancienne...578
§ 2 – La gestion de la dette des collectivités territoriales...582
A. Le sens du principe de liberté accordé au décideur local...582
1. Un principe juridique au cœur du droit public financier...582
2. L'irresponsabilité financière des élus et ses enjeux...584
B. Les « deux piliers de garantie structurelle » en matière de dette publique locale...586
1. La contrainte de la règle d'or...586
2. L'inscription en dépenses obligatoires du remboursement des emprunts...588
C. Le crédit local : d'un face à face avec les banques à l'Agence France Locale (AFL)...589
§ 3 – La gestion de la dette sociale par la CADES...591
§ 4 – La gestion financière de la dette publique...594
A. La notion de liquidation de la dette publique...594
B. Permanence et transformation des moyens classiques de gestion...595
1. L'amortissement : la méthode orthodoxe de remboursement de la dette publique 596
2. Les caisses d'amortissement : une conséquence du manque de confiance dans l'État 597
3. Les conversions : une pratique critiquée...601
4. Les privatisations au service du remboursement de la dette publique...604

Section 2 – Les litiges liés à la dette publique : un contentieux à la recherche de sens...605

§ 1 – Les caractéristiques du contentieux de la dette publique...606
A. Les significations du contentieux des dettes publiques...606
1. Un contentieux complexe et disparate...606
2. La dimension organique de la dette publique, principale justification à l'absence de contentieux...609

B. Contentieux de la dette publique et prédominance de la normativité politique 611
1. La clé de compréhension du système : les rapports de force économiques et politiques entre États 612
2. Les transformations des rapports de force politiques et idéologiques depuis les années 1970 : la contre-attaque des créanciers 623
§ 2 – L'exemple du contentieux des dettes locales : des affaires triplement administratives, judiciaires et financières 627
A. L'éclatement du contentieux entre les ordres administratif, judiciaire et financier 628
B. Le contrôle externe : le rôle majeur du préfet 631
C. Le rôle limité des comptables publics 636
D. L'État face à lui-même : les problèmes infraétatiques 637
Chapitre second - L'émergence de règles détachées des racines culturelles et politiques des États 641
Section 1 – La notion de « règles internationales de la dette publique » 641
§ 1 – L'influence anglo-saxonne : le phénomène d'« américanisation du droit » 642
A. Les réalités du phénomène d'américanisation du droit 643
B. L'américanisation du droit et ses applications : le problème des valeurs 645
§ 2 - L'intervention de la France en tant qu'*amicus curiae* : la défense d'une certaine conception du droit 647
§ 3 - Entre consentement politique et validité juridique 649
A. Les clauses attributives de juridiction : un témoignage de l'emprise des places financières de New York et de Londres 650
B. Les clauses d'action collective (CACs) 654
C. La clause « pari passu » : de l'égalité de rang vers l'égalité de paiement 656
D. Des sûretés traditionnelles aux clauses de sûreté négative 661
§ 4 – Un recours limité à l'arbitrage 665
A. Le rejet des clauses compromissoires 665
B. Le recours à l'arbitrage par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) 667
Section 2 – La place prépondérante des organisations internationales 670
§ 1 - Les justifications à l'intervention d'organismes internationaux indépendants des États . 670
A. Sens et enjeux des interventions d'organisations supranationales et indépendantes . 670
B. Les pressions politiques des membres les plus influents 674
C. L'hypothèse de l'exclusion d'une organisation supranationale 675
§ 2 – Les clubs de dettes publiques 677
A. Le Club de Paris : « une institution née du hasard » 677
1. Un forum informel 677
2. Les liens étroits entre le Club de Paris et le FMI 680
B. Les commissions consultatives : le Club de Londres 681
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 683
CONCLUSION GENERALE 685

BIBLIOGRAPHIE **689**

LIVRES **690**

CHAPITRES DE LIVRES **707**

THESES **716**

ARTICLES DE REVUES **717**

ARTICLES DE JOURNAUX **731**

RAPPORTS **732**

INDEX **735**

INDEX DES NOMS CITES **741**

TABLE DES MATIERES **747**