

## Dossier

> La dette publique est-elle soluble dans la Constitution ?



Robert HERTZOG  
Président d'honneur de la SFFP

## Dettes publiques : le remède n'est pas dans les Constitutions

**Mots-clés :** Constitution - dette publique

La Constitution ne contient pas de règles relatives à la dette publique et il ne paraît pas opportun d'en inscrire. La gestion de l'endettement se plie difficilement à des normes durables et relève du domaine de l'exécution de la politique gouvernementale. L'inscription de normes de réduction ou d'extinction de la dette publique par remboursement, banqueroute, inflation ou croissance économique est impossible ou inutile.

Le thème du séminaire SFFP de Reims portait sur la question provocatrice : peut-on diluer la dette publique dans la constitution ? L'idée d'une dilution est quelque peu étrange et vouloir la faire par la constitution ne paraît guère être la voie la plus prometteuse, encore que la dette des personnes publiques soit un sujet suffisamment grave pour mériter d'être traité à un haut niveau de l'ordre juridique et politique. Aucune disposition de la constitution en vigueur ne portant sur l'emprunt ou la dette, et encore moins sur l'effacement de celle-ci, nous nous trouvons face à deux questions emboîtées : pourquoi ce silence, qui dure depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle, les constitutions étant d'ailleurs restées fort discrètes sur les finances publiques en général ? Serait-il judicieux d'y inscrire des règles à l'avenir ? Si les constitutions sont laconiques sur les politiques économiques et financières c'est d'abord

parce qu'il n'est pas dans leur objet de décrire des politiques précises dans quelque domaine que ce soit. Elles fixent le cadre institutionnel et les procédures par lesquels les politiques se définissent et sont mises en œuvre et non leur contenu, sous réserve de quelques principes directeurs : égalité devant l'impôt, possibilité de nationaliser certaines activités, gratuité de l'enseignement public... Les constituants seraient d'ailleurs rarement capables de s'accorder sur une doctrine consensuelle et de l'exprimer en termes juridiques à vocation pérenne. Réglementer l'emprunt suppose de savoir définir le « bon emploi » de cette ressource, en dépenses à couvrir ou/et en volume total d'endettement. Outre qu'on manque pour cela de repères solides, ceux qui ambitionnent de diriger l'État ont peu d'appétence pour se lier les mains, sachant quelle puissance se trouve dans le pouvoir d'emprunter.

Ces constats sont en partie contredits par le développement du droit communautaire. Si celui-ci n'a pas, juridiquement, une nature constitutionnelle, il n'en demeure pas moins que, dans sa réalité, il apparaît comme une sorte de constitution superposée, essentiellement dans ses dispositions économiques qui, depuis l'établissement de l'Union économique et monétaire, expriment avec force et en détails un régime commun à l'ensemble des États membres, souvent en grande tension avec celui que l'histoire y a établi sans texte ni doctrine explicites. Des traités peuvent donc contenir des règles précises, qu'une majorité politique a su accepter en ayant la conviction de leur pertinence sur la longue durée. Dès lors cela ne pourrait-il pas être mis dans une constitution ? Le droit communautaire et international ont eu un effet d'entraînement sur les constitutions, qui ont incorporé des dispositions de maîtrise des finances publiques, de façon variable selon les pays où les responsables politiques ont assumé plus ou moins franchement cette parenté. En France, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, la référence à l'équilibre des comptes des administrations publiques, la tentative avortée en 2011 d'inscrire dans la constitution une « règle d'or » sur l'endettement et le déficit publics relèvent de telles évolutions. L'article 72-2, qui forme un statut constitutionnel des finances locales, est inspiré de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Un cran en dessous de la constitution, la LOLF de 2001 a puisé dans des doctrines et pratiques étrangères rendues accessibles par les travaux de l'OCDE et la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance

des finances publiques est une transposition obligée de dispositions figurant dans le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM. Mais les traités sont convenus entre des appareils gouvernementaux partageant des cultures économiques proches, au contraire des constitutions discutées dans des assemblées élues, dominées par des partis politiques ou des groupes d'intérêts aux convictions économiques profondément contradictoires.

On assiste ainsi à un double mouvement : le droit des finances publiques se renforce dans les échelons supérieurs de l'ordre normatif et il comporte, en sus des traditionnelles règles formelles, de plus en plus de dispositions matérielles, précises et contraignantes pour les politiques publiques. Pourquoi ces dernières ne pourraient-elles pas être mises méthodiquement dans la constitution ? Nous voyons deux objections. L'expérience même du droit communautaire montre que l'accumulation de règles et de procédures n'obtient que des résultats inégaux et imparfaits, l'écart y restant cependant tolérable parce que la régulation du système est essentiellement politique. Une constitution a une force normative plus dure et ne devrait comporter que des règles d'une valeur avérée, destinées à être strictement respectées sous le contrôle d'un juge<sup>1</sup>.

En outre, lorsqu'il s'agit de résorber une dette devenue insupportable, l'exercice est quasiment impossible car les instruments ou procédures destinés à réduire ou effacer des dettes constituées ne peuvent pas être formulés en termes normatifs suffisamment simples et intelligibles pour figurer dans une constitution.

## 1 Le constituant ne sait, ni ne souhaite réglementer l'emprunt et l'endettement publics

Pour inscrire dans la constitution des normes économiques ou financières il faut avoir la conviction qu'elles sont pertinentes, durables et conformes aux intérêts que le constituant veut garantir. Or, sa souveraineté trouve rapidement des limites lorsqu'il s'aventure sur ces terrains. Les doctrines politiques et les théories à prétention scientifique sont innombrables et fortement antagonistes, au sein même des familles politiques, ce qui exclut de trouver des majorités capables de les adopter. Et certaines lois économiques – en tout cas des logiques de systèmes économiques – fonctionnent dans le monde réel sans qu'on puisse les soumettre à l'entière

volonté humaine ; ni l'incantation politique, ni des normes juridiques ne les contrarieront durablement. Suffirait-il alors d'inscrire de telles lois dans la constitution ? Encore faudrait-il qu'on les connaisse de façon sûre et suffisamment consensuelle, ce qui n'est pas le cas. Même celles qui sont connues de manière expérimentale ne sont souvent délibérément pas respectées, comme le montre la répétition des crises. Il serait trop long d'en expliquer ici les raisons. De nombreuses lois de l'ordre économique ne sont pas transcrites en obligations juridiques parce que cela contrarierait des intérêts politiques, idéologiques ou économiques présents dans les jeux du pouvoir et

<sup>1</sup> « Dans les faits les règles ne servent à rien si elles ne sont pas respectées, coûte que coûte. » Jean-Raphaël Alventosa, « L'équilibre des comptes de l'État », RFFP 2012-117, p. 99.

## Dossier

## &gt; La dette publique est-elle soluble dans la Constitution ?

capables de s'y opposer ! En outre, ces « lois » sont liées aux autres composantes de la société, lesquelles sont en transformation permanente ce qui rend illusoire l'ambition de vouloir définir pour l'éternité un ordre économique précis. Enfin, faire du juge constitutionnel le décideur économique et financier de dernier ressort, est-ce bien judicieux ?

Les constitutions ne comportent donc de substantielles dispositions caractère économique que lorsqu'elles veulent établir un nouvel ordre socio-économique fondé sur des doctrines de politique économique, ce qui a été le cas des régimes à caractère collectiviste<sup>2</sup>. Plus que des règles économiques proprement dites, les constitutions copiées sur le modèle soviétique de 1936 énoncent des normes juridiques visant à organiser d'autres rapports sociaux pour faire fonctionner l'économie : propriété collective, droits des travailleurs et autres droits sociaux. On en trouve aussi la marque dans le préambule de la constitution de 1946<sup>3</sup> et de façon plus développée dans la constitution de la République du Portugal, du 2 avril 1976, adoptée dans des circonstances historiques particulières où le renversement d'un régime autoritaire a amené au pouvoir une gauche très socialisante qui a voulu graver son programme dans la constitution<sup>4</sup>.

Partant, les constitutions comportent, en général, peu de dispositions matérielles relatives aux finances publiques, même lorsqu'elles sont « socialistes »<sup>5</sup>. Elles se limitent à des règles essentiellement procédurales ou formelles et les lois organiques dédiées aux finances publiques, qui précisent la constitution, sont sur le même registre. Si les constitutions fédérales donnent davantage de place aux finances, c'est principalement pour délimiter les compétences et ressources respectives de la Fédération et des États fédérés et non, sauf exceptions, pour régler les politiques financières.

Il est donc encore plus improbable que figurent dans une constitution des normes relatives à l'emprunt et à la dette, pour deux raisons fondamentales. D'une part, il est impossible de définir avec un niveau de certitude suffisant des règles permanentes et universelles sur l'endettement public et, d'autre part, l'emprunt constitue un formidable instrument de pouvoir dont les gouvernants ont, de tous temps, voulu se réserver un usage discrétionnaire.

## 1. L'impossible définition d'une règle optimale d'endettement

Une réglementation de l'emprunt peut viser soit l'usage ou l'affectation qui est fait de cette res-

source, soit le niveau de dette que peut supporter un agent économique, en économie marchande ou en économie collectivisée.

### • L'exigence logique de l'usage de l'emprunt ne peut s'énoncer dans une norme impérative

Selon le dictionnaire des idées reçues, l'emprunt devrait ne servir qu'à l'investissement et serait, par nature, légitime dans cet emploi. C'est sur cette idée que reposent de nombreuses réglementations<sup>6</sup>. Or, ceci n'est pas exact, car l'affirmation fait fi du caractère particulier de cette ressource qui détermine les emplois spécifiques auxquels elle doit être dédiée. Contrairement à la plupart des autres ressources celle-ci n'a pas une vocation générale et ne devrait pas être destinée à payer indistinctement n'importe quelle dépense. Le respect ou non de ce principe de base opère une différence radicale entre les budgets et comptes des entités économiques.

L'emprunt a un coût. Il génère aussitôt une charge qu'il faudra couvrir: payer des intérêts et rembourser un capital. Cela exige donc de ne l'employer que pour des opérations qui rapportent des revenus, directs ou indirects, ou qui économisent des dépenses. Les immeubles et équipements permettent de produire des revenus ou assurent des usages qui sont des revenus en nature; une personne ou une entreprise peut verser un loyer ou une annuité d'emprunt. Des placements mobiliers peuvent cependant aussi être financés par de l'emprunt s'ils rapportent des revenus suffisants, la seule difficulté consistant à trouver un prêteur puisqu'il n'aura pas ici les mêmes garanties que celles qu'offrent des biens immobiliers. C'est une pratique massive sur les marchés financiers. De même, durant les 30 glorieuses, les déficits budgétaires dus à une augmentation des dépenses de fonctionnement ou de transferts sociaux (allocations versées rapidement) étaient bénéfiques tant que fonctionnait la mécanique keynésienne de relance par la demande qui générerait de la croissance économique et des rentrées fiscales.

Peut-on inscrire ces principes dans un texte juridique et plus spécialement dans une constitution ? Les responsables politiques qui écrivent le droit s'en tiennent donc à des formules simplifiées en liant l'emprunt à l'investissement (la fameuse règle d'or) ou, plus précisément, à l'équipement physique (règle de l'équilibre réel des budgets locaux français). Ceci n'est pas critiquable car il y a des cohérences de nature temporelle entre l'investissement et l'emprunt et interdire celui-ci pour le fonctionnement et les transferts est, globalement, recommandable. Toutefois, ce n'est

<sup>2</sup> Pour un exemple en vigueur on citera la Constitution de la République populaire de Chine de 1982, révisée. Son chapitre 1 « Principes généraux » comporte une vingtaine d'articles décrivant le système économique en des termes dont la signification exacte reste matière à interprétation. Article 6 : « Le fondement du système économique socialiste de la République populaire de Chine est la propriété socialiste des moyens de production, c'est-à-dire la propriété du peuple tout entier et la propriété collective des masses laborieuses ».

<sup>3</sup> Plus nettement encore dans le premier projet de constitution du 19 avril 1946.

<sup>4</sup> Dans la longue liste des droits fondamentaux et dans sa partie « Organisation économique » (Art. 80-110); 7 articles sont consacrés au « Système financier et fiscal ».

<sup>5</sup> La constitution chinoise se contente de donner mission à l'Assemblée nationale populaire d'examiner et d'approuver le budget national et le rapport d'exécution (Art. 62).

<sup>6</sup> Règle de l'équilibre réel des budgets locaux, CGCT art. L1612-4. En vertu de l'article 115 de la loi fondamentale allemande de 1949 : « le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global. » les gouvernements ont trouvé de fréquentes raisons de déroger à cette règle, qui n'a pas empêché la hausse de l'endettement, notamment pour financer l'unification. Une révision de l'article 109, § 3, adoptée après de longs débats, limite, à partir de 2016, le déficit structurel du budget fédéral à 0,35% du PIB. Les seize États fédérés ont jusqu'à 2020 pour atteindre l'objectif d'équilibre. Cette règle comporte des exceptions, notamment en cas de catastrophes naturelles ou de récessions graves.

pas entièrement satisfaisant si l'on considère la réalité économique des investissements publics et ce ne peut être un principe applicable de manière générale à l'ensemble des finances publiques.

La plupart des équipements publics ne produisent aucun revenu monétaire et sont d'usage gratuit : routes, équipements sportifs, culturels ou d'enseignement, aménagements d'espaces, etc. Supports d'activités économiques, ils contribuent certes à la marche de l'économie nationale et à la production de richesses, mais de façon inégale, aléatoire et difficilement mesurable. Et les recettes induites ne tombent pas proportionnellement dans les budgets des organismes investisseurs. Les routes créées et entretenues par les départements ou les TER gérés par les régions génèrent de la richesse économique, dont les bénéficiaires ne reviennent cependant pas en retour à ces collectivités. Ces équipements s'accompagnent fréquemment d'importantes charges de fonctionnement qui nécessitent un surcroît de recettes définitives. Ces mécanismes banals expliquent une grande partie de l'endettement public ainsi que la hausse des dépenses locales, plus rapide que celle du PIB, et l'augmentation continue des impôts locaux. Le cofinancement des équipements locaux, que la législation encadre dorénavant sur demande de la Cour des comptes, a aggravé ces situations en facilitant des investissements peu rentables par des collectivités qui ont ensuite peiné à assumer les coûts induits.

Au surplus, l'investissement public peut être du pur gaspillage : mille exemples se lisent dans les rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes ; citons aussi les aéroports déserts construits par des communautés autonomes espagnoles... La règle d'or n'est donc pas une panacée contre le surendettement puisque l'investissement n'est pas plafonné et qu'aucune relation n'est faite avec les ressources. Néanmoins, la dépense d'équipement est moins élastique et moins portée à la hausse débridée que le fonctionnement ou les transferts.

#### • La faible efficacité d'une incertaine limitation de l'endettement

Des méthodes sophistiquées permettent de calculer un niveau d'endettement supportable et le seuil où il ne l'est plus. Mais leur définition est controversée et dépend de multiples facteurs, variables selon les collectivités, les conditions des emprunts, l'évolution de l'économie et des marchés financiers, le degré de confiance qu'inspire l'emprunteur, etc. Aucun ratio n'a de valeur uni-

verselle, que ce soit pour des collectivités déterminées ou pour les finances publiques dans leur ensemble. Considérons les controverses sur les règles de discipline budgétaire du droit communautaire.

#### Le plafonnement de la dette de l'État

Prenons l'exemple emblématique des États-Unis, où un plafond est fixé par le Congrès. Modifiable par simple accord politique, en réalité par nécessité impérieuse trans-politique, il est discrétionnairement mobile. De *shutdown* en *shutdown*, il est constamment relevé après un cinéma politique de quelques jours et n'a guère empêché les États-Unis d'avoir une dette publique bien au-dessus de 100 % du PIB.

Mais ne pourrait-on pas recopier et donc constitutionnaliser les règles du droit communautaire ? Inscrire un chiffre plafond dans la constitution nous paraît à la fois irréaliste et informulable.

#### Le plafonnement de la dette des APU

Il est tenté par le droit européen depuis le traité de Maastricht (1992), dans des conditions que nous ne rappellerons pas ici, avec la fixation d'un ratio de dette publique limité à 60 % du PIB. Les dispositions initiales, faiblement impératives et mal contrôlées, ont été progressivement durcies. Le Traité sur la coopération et la gouvernance en Europe (TSCG) signé le 2 mars 2012 entend rajouter à la « discipline budgétaire » un « pacte budgétaire » qui passe de la prohibition du déficit excessif à l'obligation d'équilibre en disposant dans son article 3 que « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ». L'article 4 ajoute au plafonnement de la dette une obligation de réduction assez drastique en cas de dépassement.

Une autre originalité de ce traité est qu'il demande que ses dispositions soient retranscrites dans les droits nationaux internes à un niveau constitutionnel ou équivalent, reconnaissant ainsi implicitement l'insuffisante performance du droit et des mécanismes communautaires ou internationaux en cette matière. Qu'attendaient les rédacteurs de cette mesure ? Une plus grande acceptation par les autorités nationales et les populations ? L'intervention active du juge constitutionnel, plus efficace que celle des contrôleurs européens ? La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ne transcrit ces prescriptions dans le droit interne que de façon partielle. Elle ne comprend que des obligations de programmation, de production de rapports et documents d'informations, des dispo-

## Dossier

## &gt; La dette publique est-elle soluble dans la Constitution ?

sitions institutionnelles et procédurales sur le Haut Conseil des Finances Publiques et ne reprend aucune disposition matérielle du traité, notamment celle sur l'obligation de réduire la dette. À propos de la loi de programmation des finances publiques, elle se contente d'une pieuse référence à l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques figurant dans l'article 34 de la constitution.

L'extrême complexité de cette architecture juridique est parfaitement recherchée. Derrière des formules d'apparence ferme et rigoureuse, les gouvernants conservent ainsi de larges marges de manœuvre comme l'expérience l'a montré depuis lors.

## 2. L'emprunt, un instrument discrétionnaire de puissance au service de l'État et des gouvernants

Ce sujet est bien connu, mais ne peut être passé sous silence. La dimension politique des finances publiques, qui nourrissait longtemps l'introduction des enseignements et des manuels, est à présent reléguée en arrière-plan au profit des théories économiques et de l'exposé de règles juridiques sophistiquées, à prétention scientifique et apolitique. Le professeur R. Pellet montre dans un magistral ouvrage que la dette a joué dès le moyen-âge un rôle central dans l'expansion de l'économie marchande et que les États territoriaux ont fait « du crédit la base de leur développement »<sup>7</sup>. L'autorité souveraine des gouvernants a eu, en matière économique, deux expressions majeures : le pouvoir d'imposition et celui de l'endettement illimité lequel, tout au long de l'histoire, des banquiers Lombards aux innombrables banqueroutes d'État, se résolvait par la manipulation de la monnaie et/ou le défaut. Quelle force politique voudrait se priver de ces leviers essentiels de la puissance par l'inscription de contraintes dans la constitution ? Paradoxalement – ou fort logiquement – l'affaiblissement de ces instruments est venu de l'extérieur et a accompagné des transferts de souveraineté vers des institutions européennes.

### L'emprunt dans les grands enjeux de pouvoir

Les guerres ont eu une influence considérable sur le développement de nombreux instruments financiers. Elles ont développé la fiscalité permanente et ont stimulé l'inventivité pour l'emprunt, depuis les assignats de l'époque révolutionnaire aux bons de la défense nationale en 1914. La première guerre mondiale a été entièrement financée par l'emprunt, puis payée par les inflations subséquentes. Il en est allé de même de la Seconde, dans la plupart des pays.

La reconstruction et la **croissance économiques** en Europe, après 1945, n'auraient pas été possibles sans les déficits budgétaires, les variations monétaires et des politiques d'emprunts pour les personnes publiques et les organismes privés<sup>8</sup>. L'exemple s'est reproduit en Chine, Corée ainsi que dans d'autres États émergents. Aucun État d'Afrique ou d'Amérique du Sud ne pourrait fonctionner et soutenir un certain niveau de service public et de croissance économique sans emprunts, contractés et gérés souvent dans des conditions peu orthodoxes.

L'emprunt est devenu un important **amortisseur de crise sociale** et cette fonction, très politique, a envahi toutes les finances publiques. La principale innovation de la fin du 20<sup>e</sup> siècle a été l'utilisation régulière de l'emprunt pour financer les politiques sociales<sup>9</sup>, alors que les dépenses de transferts paraissaient par nature exclure ce mode de financement et devoir rester alimentées par des flux financiers bien ordonnés. Elles ont d'abord fonctionné sur un mode assurantiel par paiement de cotisations proches des primes d'assurance, qui ont progressivement été abondées par des impôts dont le nombre et le poids ont régulièrement augmenté. L'emprunt a permis à la fois la générosité à crédit et la compensation des échecs de la politique économique, en étant un amortisseur dans la transition économique post industrielle. L'importance prise par les finances sociales dans l'ensemble des finances publiques explique, par de complexes phénomènes de vases communicants<sup>10</sup>, le maintien d'un haut niveau de déficit public. Réduire significativement le besoin de financement public exigerait de très courageux et risqués efforts sur les systèmes sociaux, au-delà du seul déficit annuel de certaines branches de la sécurité sociale, et y compris dans les budgets locaux.

### Un levier de pouvoir réservé à « Bercy »

L'emprunt et la politique d'endettement ont longtemps été un pouvoir discrétionnaire, exercé de manière confidentielle par le ministère de l'Économie et des Finances, plus précisément par la Direction du Trésor. Une information technique existait bien, mais n'était pas incorporée aux procédures budgétaires. La justification était que cela relevait d'opérations de trésorerie, gérées en tête à tête avec la Banque Centrale qui était également à bonne distance du Parlement. Cette fiction des opérations de trésorerie n'a pas été supprimée par la LOLF<sup>11</sup>, mais le besoin de financement et les ressources de couverture sont dorénavant décrits dans le tableau général de l'équilibre des ressources et des charges contenu

<sup>7</sup> Rémi Pellet *Droit financier public – Monnaie, Banques centrales, Dettes publiques*, Thémis PUF, 2014, p. 135.

<sup>8</sup> Le Trésor public joue un important rôle de banquier de l'économie en transformant des emprunts à court terme en prêts à long terme (FDES, etc.). Le « découvert budgétaire » venait essentiellement de ces « opérations à caractère temporaire ».

<sup>9</sup> La CADES, créée en 1996, devait avoir un rôle temporaire ; mais l'échéance des amortissements et donc de sa suppression sont périodiquement reportées.

<sup>10</sup> L'État s'est privé de certaines ressources fiscales (CSG, taxes indirectes ; ailleurs TVA) et verse divers soutiens à la SS. Le poids des aides sociales dans la section de fonctionnement des départements réduit leur capacité d'autofinancement et augmente d'autant leur besoin en emprunts, renforcé par le manque de flexibilité des ressources fiscales.

<sup>11</sup> L'article 25 comprend dans les opérations de trésorerie de l'État « l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'État ».

dans la loi de finances (Art. 26 LOLF) et des opérations relatives aux emprunts figurent dans des missions et programmes budgétaires. Ces dispositions sont peu discutées au parlement car insusceptibles en fait d'amendements. La grande qualité de l'information sur la dette publiée par l'Agence France Trésor résulte davantage de l'obligation de transparence exigée par les marchés financiers que d'une vertu spontanée du ministère. Au demeurant, tout cela entame peu son pouvoir réel, les vraies contraintes venant de l'Union européenne.

Le plus grand privilège que s'accorde ainsi l'État est l'absence d'obligation d'amortir effectivement les emprunts par inscription des remboursements

de capital en charges budgétaires qui devraient être couvertes par des ressources définitives. Dès lors, la seule limite – ni calculable, ni prévisible – est le degré de confiance des détenteurs de capitaux pour continuer ce jeu de cavalerie ; même là, le ministère et la banque centrale – nationale ou européenne – ont quelques moyens d'influence.

L'équilibre du budget de l'État ou l'équilibre des finances publiques sont des idées qui peuvent avoir une forte résonance et apparaître comme des impératifs évidents. Or, ni la théorie économique, ni l'expérience ne démontrent qu'elles ont une valeur absolue, permanente et universelle. Exiger leur inscription dans la constitution est un pur débat politique<sup>12</sup>.

## 2 La Constitution aurait peu à dire sur l'effacement de la dette

Il n'existe que quatre méthodes pour effacer ou réduire une dette, qui n'ont pas besoin d'être inscrites dans la constitution et dont une seule est susceptible d'être traduite en règles juridiques :

- le remboursement aux conditions contractuelles grâce à un amortissement financé par des recettes définitives et non par de nouveaux emprunts ;
- le défaut, ou la banqueroute, total ou partiel avec de nombreuses variantes, qui a été (et sera) très utilisé ;
- la dilution par l'inflation, c'est-à-dire par la dépréciation monétaire, qui a été le moyen le plus généralement pratiqué car il peut être mis en œuvre de manière modulée et est modérément douloureux lorsqu'il ne dérape pas vers une hyperinflation ;
- une forte croissance économique, qui réduit le ratio de dette/ PIB, est la forme la plus vertueuse de dilution de la dette quoiqu'elle produise surtout un effet d'illusion statistique, puisque le montant de la dette n'est pas affecté (sauf remboursements) ; et encore faut-il que le poids de la dette ne soit pas un sévère handicap pour la croissance et que celle-ci n'exige donc pas d'abord une réduction de la dette par d'autres moyens ; on n'en dira pas davantage sur ce point car il paraît difficile de formuler dans la constitution une obligation de croissance économique ; toutefois, le rapport entre dette et croissance est clairement en arrière-plan du système de l'UEM, établi sur des hypothèses et théories relatives à leurs interactions.

### 1. Rembourser la dette : une disposition constitutionnalisable ?

L'obligation de rembourser un emprunt est inhérente à son régime juridique et à sa nature économique. Les modalités sont variées, comme leurs effets. Certaines solutions pourraient être inscrites dans une constitution.

#### • Qu'est-ce que rembourser ?

L'important n'est pas le remboursement formel du créancier pour le montant et à la date convenus, mais le mode de financement de ce remboursement tel qu'il est constaté dans les documents budgétaires et comptables. Il n'y a amortissement au sens strict que si cette dépense est couverte par des recettes définitives et non par de nouveaux emprunts. Une telle obligation existe pour les collectivités locales et les établissements publics et est comprise dans la définition légale de l'équilibre réel. Elle existe d'une certaine façon pour la sécurité sociale dont la dette, reprise par la CADES, est amortie grâce aux ressources dont bénéficie cet établissement. Par contre, pour l'État, le tableau d'équilibre des ressources et des charges figurant dans la loi de finances annuelle (Partie I, Titre 2) montre que son besoin de financement est entièrement couvert par des emprunts. Des phénomènes de vases communicants avec les collectivités locales et la Sécurité Sociale font que l'État concentre, en fait, l'essentiel du déficit public.

<sup>12</sup> Voir le N°2012-117 de la RFFP qui réunit des communications sur la constitutionnalisation de la règle de l'équilibre suite au vif débat engagé en 2011 par des partisans de l'inscription de ce principe dans la constitution, à la demande pressante de la Direction du Budget. Bertrand Mathieu résume bien la problématique en expliquant qu'il était plutôt hostile à une telle utilisation de la constitution car elle risquait de l'affaiblir du fait même que la règle ne pourra pas à être respectée ; il se dit prêt à réviser cette opinion, vu la nécessité de redresser les finances publiques, si une telle règle s'avère effective et efficace, ce dont nous doutons très fortement.

## Dossier

## &gt; La dette publique est-elle soluble dans la Constitution ?

Comme la LOLF conserve cette fiction de l'emprunt instrument de trésorerie (art. 24 et 25), et par conséquent la pratique de cavalerie qu'elle autorise, la doctrine quasi-constitutionnelle n'est pas la dilution de la dette mais la conservation indéfinie et la culture de la dette. La transmission continue des déficits accumulés dans une dette en croissance illimitée crée ainsi un emprunt perpétuel, pour lequel il n'existe ni modèle économétrique ni doctrine économique avérés.

L'emprunt contracté en l'an N, pour une dépense déterminée, sera encore en charge 20 ans, 40 ans, 100 ans plus tard, renouvelé dans sa forme, avec des coûts fluctuants tout au long de l'histoire, par rapport à l'émission originelle. En simple bon sens pareille situation semble peu défendable, mais elle est consacrée par le droit !

Il y aurait bien une fenêtre de tir dans la constitution qui permettrait de mettre fin à cela en n'exigeant que de la hardiesse de la part du Conseil constitutionnel. « L'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », mentionné à l'art. 34, utilise une expression de la comptabilité nationale et semble donc devoir être interprété dans ce cadre conceptuel. Comme dans le droit communautaire, il signifie absence de besoin de financement, c'est à dire d'accroissement du stock de la dette. Une autre interprétation, avec un sens très différent et plus rigoureux, pourrait s'appuyer sur l'alinéa 2 de l'art. 47-2 : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » Cette phrase, directement tirée du droit commercial, se réfère explicitement à de tous autres concepts, ceux de la comptabilité générale et de la logique patrimoniale. L'équilibre, qui n'est pas mentionné là, se calcule en pratiquant l'amortissement comptable des immobilisations et un amortissement réel de la dette.

Qu'est-ce qui interdirait au juge constitutionnel de faire œuvre créatrice et un formidable coup d'éclat en exigeant, au vu de ces dispositions, que soit pratiqué un amortissement sincère et effectif ? Il devrait évidemment laisser à l'État un délai pour se mettre en règle, car cela supposerait une profonde révision de la comptabilité publique et un très long temps d'adaptation pour absorber le choc budgétaire qui en résulterait<sup>13</sup>. Qui oserait imaginer pareille idée rue de Montpensier ? Sans doute engagerait-on immédiatement une révision constitutionnelle pour neutraliser pareille bombe.

### • Garantir la dette dans la constitution et en faire une dépense obligatoire ?

Les anciennes constitutions consacrent des dispositions à la dette publique qui semblent être

la reconnaissance par l'État de dépenses obligatoires politiquement contestées et qu'il entend protéger, en partie pour conserver le soutien des classes aisées détentrices de titres d'État (les « rentiers ») et en partie aussi pour conserver la crédibilité de sa signature et pouvoir continuer à bénéficier de la confiance des épargnants pour des emprunts futurs. La formule la plus précise est dans la Constitution de 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. » La dimension politique est encore plus visible dans la phrase suivante qui dispose que le traitement des ministres du culte catholique « fait partie de la dette nationale ».

Les proclamations destinées à rassurer les créanciers de l'État se succéderont pendant toute la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Cela débute dans la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, dont l'article 70, inclus dans les « Droits particuliers garantis par l'État », dispose : « La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est inviolable. » L'article précédent garantissait aux militaires de conserver leurs grades, honneurs et pensions. La garantie de dette sera ensuite répétée, mot à mot, par la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 (Article 61) et par la Constitution du 4 novembre 1848 (Titre 1 « De la souveraineté », Article 14).

À quoi cela sert-il de mettre dans la constitution que l'État respectera ses engagements, alors même que cela n'a souvent pas été le cas ? Lorsqu'il n'existe pas de juge constitutionnel cela n'a que valeur de promesse politique et quand il y en a un, quelle sécurité supplémentaire cela apporte-t-il par rapport aux nombreuses dispositions du droit qui imposent de respecter les droits des tiers ou créanciers ? La clé est dans l'existence de voies d'exécution contre l'État, lequel en définit les modalités sans grand empressement.

### • Les Caisses d'amortissement de la dette publique : utiles et éphémères

Une forme particulière d'effacement de la dette et de garantie pour les créanciers de l'État est la création d'une caisse d'amortissement dotée de ressources propres et chargée de payer les intérêts et/ou de rembourser les titres échus. Elle peut être établie par la loi, ce qui a été le cas dans le passé, mais elle pourrait avoir un statut constitutionnel. Il en a été créé à plusieurs reprises dans l'histoire française, dès l'Ancien Régime, et elle existe dans des pays étrangers, notamment africains, avec des fonctions qui généralement

<sup>13</sup> Dans la loi de finances pour 2018 le déficit budgétaire se monte à 85,7 Md€ et le remboursement des emprunts arrivant à échéance à 116,6 Md€. Avec des recettes fiscales nettes de 287 Md€ et un besoin de financement de 203 Md€, on mesure l'effort qu'impliquerait une stricte règle d'équilibre.

varient au fil du temps. L'essentiel n'est pas qu'il y ait une caisse, ni même qu'elle soit autonome, c'est-à-dire hors du budget de l'État et éventuellement dotée du statut d'établissement public, dont le principal attrait est d'ailleurs l'octroi d'une garantie de l'État, car cette autonomie reste formelle et surtout comptable. L'essentiel est la disposition de recettes solides, pérennes et suffisantes, ce qui pourrait se faire par les lois de finances, avec une certaine individualisation au sein du budget de l'État.

Les caisses d'amortissement ont permis l'affichage d'une plus grande rigueur et elles ont su recréer de la confiance pour passer un cap difficile après une période de désordres, avec l'objectif de rétablir la capacité d'emprunter<sup>14</sup>. Beaucoup ont eu une durée de vie éphémère (quelques années); leur impact médiatique s'est vite effrité et les bonnes pratiques accompagnant leur création ont été abandonnées. L'exemple bien connu en France est l'institution, le 7 août 1926, par Raymond Poincaré, de la caisse autonome d'amortissement alimentée par les surplus de la SEITA (régie des tabacs sous l'autorité du ministère des Finances)<sup>15</sup>. Une bonne illustration des vertus de cet instrument est fournie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée en 1996, avant même la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui fonctionne de manière exemplaire grâce à des recettes robustes et l'assurance de la durée, alors même qu'elle avait été conçue comme devant être de courte durée. Elle montre aussi que, dans la logique de telles caisses, il faut, parallèlement, une politique de réduction du besoin de financement, c'est-à-dire du déficit au sens du droit communautaire, afin de freiner l'endettement cumulatif.

Ferait-il sens de prévoir une caisse d'amortissement de la dette (publique ou de l'État seul ?) dans la constitution ? Pour les raisons expliquées ci-dessus elle ne pourrait pas amortir toute la dette. Mais elle serait assurée de la pérennité, car tout projet de suppression serait un mauvais signal adressé aux investisseurs. Elle pourrait se voir affecter des ressources précises et solides et, de ce fait, pourrait peut-être émettre ses titres à des conditions plus avantageuses que la moyenne des titres d'État. Mais cela ne dispenserait pas d'une rigueur sur les dépenses.

## 2. Constitution et inflation

Le moyen le moins violent et éventuellement le plus discret pour réduire la dette publique – et privée – est aussi celui qui a été le plus utilisé : l'inflation, c'est-à-dire la réduction de la valeur de

la monnaie par rapport aux biens économiques disponibles à un moment et en un lieu donnés. Formellement, le contrat est respecté et les remboursements sont faits, mais avec une monnaie dépréciée par rapport à la valeur initiale lors de l'achat du titre.

L'inflation, qui peut résulter de multiples facteurs, se traduit essentiellement par une croissance plus rapide de la masse monétaire que celle des biens disponibles, qui se renchérissent donc. Le plus généralement cela passe par la création monétaire, la banque centrale étant complice du ministère des Finances pour dépouiller les épargnants et autres créanciers de l'État. La constitution ne peut évidemment pas établir un pouvoir d'inflation et il serait sans doute assez illusoire de poser *a priori* des seuils en la matière. L'essentiel est qu'elle laisse un pouvoir discrétionnaire aux autorités monétaires et donc qu'elle ne dise rien sur la matière.

L'UEM et l'euro monnaie unique ont mis fin à la souveraineté monétaire des États et l'instrument inflation leur échappe dorénavant. La nouvelle logique économique est même inverse : le seul objectif clairement fixé par le droit communautaire au système européen des banques centrales est la limitation de l'inflation et donc l'établissement d'une monnaie forte. Mécaniquement, la conséquence est de modérer l'endettement, ce qui est l'objet de la discipline budgétaire définie par le traité sur l'Union européenne et les textes subséquents, qui plafonnent la dette en stock à 60% du PIB et en flux, sous le nom de déficit, à 3% du PIB.

Cette logique est si contraire au génome des politiques économiques et budgétaires de la plupart des États membres de l'UE que l'accumulation de textes et procédures de tous ordres n'a pas réussi à infléchir suffisamment le comportement d'une majorité d'entre eux, dont la France.

## 3. Constitutionnaliser la banqueroute ?

Le défaut total ou partiel – la banqueroute – aux nombreuses variantes, a été très utilisé dans l'histoire par presque tous les États, y compris les plus développés. Tous les pays en développement y ont eu recours, parfois de façon dramatique (Argentine, Brésil, Mexique), parfois de manière plus réfléchie, avec des ajustements structurels et des restructurations négociées avec le FMI et les créanciers (Club de Paris...)<sup>16</sup>.

Interdire la banqueroute dans la constitution, alors qu'elle ne se décide pas par les organes de l'État, serait parfaitement artificiel. La constitution pourrait-elle comporter des dispositions mettant l'État

<sup>14</sup> Dans son *Testament politique*, Richelieu recommande la création d'un « fonds extraordinaire permettant un amortissement rapide » des rentes qu'il avait émises, car il l'accroissement du service de la dette publique tue à long terme le revenu issu des impôts; il cite en bon exemple la politique de Sully.

<sup>15</sup> Le nom a changé plusieurs fois, comme la visibilité de l'organisme. En 1986, cela devint la *Caisse autonome d'amortissement de la dette publique* (CADEP) qui, en 2003, fusionna avec le *Fonds de soutien des rentes* pour donner naissance à la *Caisse de la dette publique* (CDP) dont l'activité est très marginale au regard des enjeux.

<sup>16</sup> « Les États territoriaux banqueroutiers », Rémi PELLET, *op. cit.* p. 153 à 186.



## Dossier

> La dette publique est-elle soluble dans la Constitution ?

à l'abri de poursuites et de sanctions de la part de ses créanciers porteurs de titres d'emprunts, dans des circonstances exceptionnelles ? Pareille mesure mettrait l'État au banc des marchés financiers ou lui imposerait des taux d'intérêts très pénalisants. Au demeurant, ce serait largement inefficace car des actions et sanctions viendront aussi de l'extérieur, appuyées sur le droit international ou sur le droit privé ou commercial, y compris devant des juridictions étrangères, comme le montrent des exemples récents (Russie, Argentine...)

Osons une question de politique fiction : le président de la République pourrait-il déclencher l'article 16 lorsqu'une grave crise économique crée les conditions prévues par la constitution<sup>17</sup> ? Étant autorisé alors à prendre « les mesures exigées par ces circonstances », pourrait-il décider l'effacement ou la réduction partielle des dettes ou de certaines d'entre elles ? Ce serait utiliser une voie bien tordue, alors que le même résultat peut être obtenu plus simplement.

## Conclusion

En matière économique et financière les connaissances sûres et les doctrines partagées sont trop rares, fragiles et périssables pour les graver dans le marbre d'une constitution et les mettre sous la garde d'un juge. Les bonnes politiques sont affaire de temps et de lieux, dans des circonstances toujours mouvantes. Il faut de la flexibilité et des capacités d'adaptation. Pour limiter ou réduire la

dette, les mécanismes sont parfaitement connus. Il n'y faut que de la volonté politique. Et lorsque celle-ci est faible le droit ne suffit pas. On en a la démonstration. Les remèdes technocratiques pour la gestion des finances publiques, inspirés de la nouvelle gestion publique, ont d'incontestables avantages mais aussi de réelles limites, en droit interne ou communautaire.

De même, l'empilement de normes et procédures pour limiter ou réduire les dettes publiques – que les gouvernants se sont données pour essayer de conforter leur volonté trop chancelante – a démontré l'impuissance relative du droit face à la poussée de forces politiques ou/et économiques. Si des règles prudentielles méritent explicitation, leur place devrait être dans une loi organique, plus malléable que la constitution. Les supports existent : LOLF, lois organiques sur la programmation ou sur les lois de financement de la sécurité sociale. Si l'on veut se hisser au niveau constitutionnel, il faudrait analyser les causes politiques qui font que nos démocraties représentatives, pour des raisons systémiques qui tiennent à leurs modes de fonctionnement, arrivent si difficilement à maintenir un ordre économique et financier satisfaisant et sont en train de basculer, pour cela même, vers d'autres régimes politiques. La dette étant un instrument déterminant du pouvoir, il faut chercher les rouages politiques qui feront que le pouvoir sera incité à en faire le meilleur usage. ■

<sup>17</sup> Les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu.