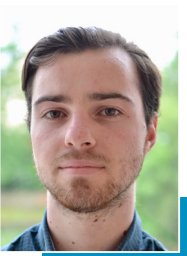




Xavier CABANNES
Professeur de droit public à l'université de Paris et président de la Société française de finances publiques (www.sffp.fr)

À travers leur histoire, aucun État n'échappe à la dette publique



Propos recueillis en mars 2020 par Mathis Ollivier-Henry
Étudiant du Master Finances et fiscalité publiques de l'université de Lille

Mots-clés : dette publique - charge des intérêts - fiscalité - pression fiscale - fraude - impôt européen

L'endettement public est encadré par les normes européennes. La réduction de la dette publique dépend de la politique budgétaire des États. L'augmentation de la pression fiscale, la lutte contre les fraudes, la création d'un impôt exceptionnel ou d'un impôt européen, l'appel aux dons et l'augmentation des redevances pour services rendus, la mutualisation des dettes ou le maintien de taux d'intérêt très bas peuvent être utiles mais ne sont pas des remèdes miracles.

Dossier

> La gestion de la dette publique, la réponse des juristes

« Au regard de l'ensemble de vos travaux, principalement portés sur les collectivités territoriales ou encore la fiscalité, pourquoi avoir eu plus récemment un intérêt particulier pour la question de la dette publique en France ?

Tout d'abord, et je tiens à le préciser, je ne suis vraiment pas certain d'être au nombre des universitaires légitimes à faire l'objet d'un tel entretien, mais sans doute que ma position actuelle et temporaire de président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP) attire vers moi le projecteur. Cependant, à y réfléchir, je m'intéresse à la question de la dette publique, y compris dans mes travaux, depuis plusieurs années. D'ailleurs, plus que la dette publique, qui pour les juristes est une notion bien circonscrite au regard du droit européen, c'est la question de l'endettement public, comme en parlait notamment Marcel Pellenc dès 1959 dans son ouvrage *Les conditions d'un redressement français*, qui m'intéresse.

Je n'ai pas l'intention de revenir ici sur mes propres travaux car cela ne présente que peu d'intérêt au regard de ce que de grands financiers ont pu écrire, mais ma thèse portait déjà sur l'unité de trésorerie et donc l'obligation de dépôt, des collectivités territoriales, notamment, auprès du Trésor public de leurs fonds libres, ce qui participe, désormais pour une part négligeable, à l'endettement de l'État. Je suis revenu régulièrement sur ces questions d'endettement et de dette publics, qui représentent un large champ de réflexion : techniques d'émission, caractéristiques des emprunts, nature juridique des emprunts, encadrement juridique de techniques financières, respect ou non des règles européennes, etc. La question de la dette peut être abordée à travers le droit, l'histoire, l'économie, etc. C'est un sujet extrêmement riche.

Les questions liées aux emprunts contractés par les États peuvent même traverser le temps et les régimes, comme vient de le montrer, une nouvelle fois, l'arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation du 6 novembre 2019 (18-16.437), à propos d'emprunts russes émis en 1906 et 1908. Arrêt qui ne peut que combler de joie le juriste publiciste lorsque la Cour relève que « ces deux engagements étaient, en outre, assortis pour les prêteurs d'une totale exemption fiscale sur le territoire russe et qu'un tel avantage, exorbitant du droit commun, accordé aux souscripteurs par le Gouvernement impérial, relevait de ses prérogatives de puissance publique ; que,

de ces constatations et énonciations dont il résultait que le Gouvernement impérial russe avait agi dans l'exercice de sa souveraineté ».

L'étude juridique de la dette s'est sans nul doute totalement transformée dès le début des années 1990. D'une part, l'État a changé ses techniques d'emprunts pour aller vers une certaine standardisation. D'autre part, la construction de l'UEM (Union économique et monétaire) en parallèle avec l'augmentation de la dette publique nationale a changé la perception des choses. En réalité, lorsque l'on s'intéresse à la physionomie de la dette il est passionnant de voir à quel point elle a évolué. Si, nous restons sur le cas français, l'âge d'or de la dette est sans nul doute le XIXe siècle, la dette a même été un moyen d'asseoir les régimes politiques dans un XIXe français tout de même constitutionnellement instable : il fallait s'allier le rentier et même le créer, lui offrir la possibilité de prêter de l'argent de manière financièrement rentable à l'État. La dette coûtait cher à l'État et permettait de construire et consolider le patrimoine privé et, éventuellement (ça n'a pas toujours fonctionné) d'acheter la tranquillité politique. Au XXe siècle, c'est, l'État, à mon sens grâce à l'inflation, qui profite le plus de la chose : il peut emprunter (et sans doute s'est-il laissé griser par cette facilité) pour financer les dépenses et la justice sociale, en sachant que l'inflation lui permettra de rembourser sans trop d'effort. Et puis tout a changé, avec la lutte contre l'inflation...

Mais, au-delà de ces considérations, il est vrai que ces dernières années la question de la dette publique et des dettes publiques (l'emploi du singulier ou du pluriel changeant la dimension de la question ; on peut ainsi penser, pour les dettes publiques, à la question des emprunts toxiques contractés par les collectivités territoriales et certains établissements publics, dont les établissements hospitaliers) a pu avoir de nouveaux attraits, qui expliquent que **la recherche juridique s'y intéresse de plus en plus**. Le poids croissant de la dette publique française et l'incapacité de la France à respecter le plafond européen ne sont pas pour rien dans ce regain d'intérêt général. Il est « amusant » de constater que l'existence d'un plafonnement de la dette identifié juridiquement (les 60 % du PIB) en est venue à créer un intérêt spécifique, quasi « anxiogène », pour le phénomène de la dette, qui est pourtant un phénomène consubstantiel à l'État. Ce que je veux dire par là, est d'une grande banalité : à travers leur histoire, aucun État n'échappe à la dette publique, bien évidemment, en fonction des époques, la dette de l'État peut être plus ou

moins élevée, elle peut apparaître, se résorber, revenir et atteindre des sommets (autrement plus importants que la situation française actuelle, même si la crise sanitaire actuelle va la pousser à la hausse), au rythme de besoins (l'accroissement de l'offre de services publics par exemple), d'évènements (une guerre par exemple et le recours massif à la dette pour financer la Première Guerre mondiale en est une illustration), de choix politiques (d'ailleurs l'accroissement de la dette publique française, depuis le tout début des années 1980 et la vague due aux chocs pétroliers, peut s'analyser comme un choix politique), mais elle est un phénomène continu ; on a coutume de dire qu'en France la dette de l'État est organisée -ce qui n'empêche pas qu'elle existait bien évidemment avant- depuis le règne de François 1^{er}. Tout cela, même si mon propos n'est pas très organisé dans le cadre d'un tel entretien, ne peut qu'expliquer l'intérêt que beaucoup portent actuellement à la dette publique.

« Les critères de convergence de Maastricht (3 % de déficit public et 60 % de dette publique) ont-ils encore un sens aujourd'hui au vu de la non effectivité des sanctions en cas de dépassement de ces seuils, ou encore des propos tenus par le président de la République en novembre dernier qui qualifiait le débat des 3 % comme un « débat d'un autre siècle » ?

Votre question me gêne, car je ne suis ni économiste ni homme politique, mais seulement juriste. On a tous lu le récit de la naissance, « au coin de la table » pourrait-on dire, du critère de 3 % du PIB, loin de tous savants calculs économiques... mais toujours est-il que ce plafond et celui des 60 % du PIB pour la dette publique ont été validés et acceptés par les États membres de l'Union européenne. Donc la position du juriste doit être assez simple : si on ne veut pas respecter, en temps normal, ce qui exclut les période de crises graves, la norme, il suffit de se mettre d'accord pour la modifier. Le reste n'est que politique. La véritable question qui se pose en réalité au regard de ces critères n'est pas de savoir s'ils sont ou pas « d'un autre siècle » mais quel effet cela peut produire pour la cohésion au sein de l'Union européenne de voir des États membres les respecter et d'autres non...

Trois remarques cependant.

Premièrement des plafonds chiffrés, quel que soit leur niveau, sont intéressants s'ils veulent dire quelque chose. Ainsi un plafond de déficit pu-

blic a un sens uniquement s'il reflète la structure même de ce déficit et sans doute que la distinction maintenant de mise entre déficit structurel et déficit conjoncturel améliore les choses. Une mesure du déficit, et donc son plafonnement, doit permettre de savoir si celui-ci est dû au fonctionnement même de l'État (avec par moment la volonté de tailler dans le gras... mais la situation des hôpitaux en période de COVID-19 montre qu'il faut prendre garde en voulant tailler dans le gras à ne pas s'approcher trop près de l'os) ou à des investissements (qui par définition porteront leurs fruits ultérieurement). De même, une limitation de la dette publique doit-elle sans doute refléter ce qui est supportable pour l'État ; le seuil de sa solvabilité... afin de garantir le crédit public. Et on comprend que la capacité d'un État à rembourser sa dette, et à susciter la confiance des prêteurs, est sans lien avec un plafond fixé par une quelconque norme juridique.

Deuxièmement, ces plafonds sont fixés par des normes juridiques qui par définition, contrairement par exemple à nombre de lois de la physique, ne sont pas immuables et peuvent être modifiées par l'auteur même de la norme ; la norme peut en outre contenir sa propre exception ou son propre aménagement. Ainsi, les plafonds de 3 % et 60 % doivent normalement être respectés sauf en cas de crise, comme vient de le montrer la crise sanitaire du COVID-19. Le non-respect en temps normal de ces plafonds doit être sanctionné, sauf si, d'une manière ou d'une autre (et politiques et juristes savent toujours habiller les choses), on décide de ne pas aller à la sanction...

Troisièmement, au-delà de la question du niveau même de ces plafonds (3 % et 60 %), la lutte, dans un premier temps et principalement, contre les déficits publics excessifs est un point central, qui mérite réflexion. **Il s'agit de maîtriser les finances publiques**, pour éviter de voir déficit et dette publics se creuser de manière inexorable, jusqu'à faire douter de la solvabilité de l'État, jusqu'à faire douter de la solvabilité de l'un des composants de la monnaie unique. En outre, il est important aussi de limiter déficit et dette publics, car la norme européenne est venue priver les États de la capacité de se financer directement par le biais de la création monétaire ; tout financement devra passer par les marchés financiers et par la bonne volonté des investisseurs. Or, un autre aspect qui existe en parallèle avec la maîtrise des finances publiques est la maîtrise de l'inflation (et le fait d'empêcher le fonctionnement de la planche à billets y contribue ; actuellement on constate que c'est la BCE qui monétise

Dossier

> La gestion de la dette publique, la réponse des juristes

les dettes publiques par le biais de rachats). Mais ce faisant, si les États ne peuvent plus se financer par la planche à billets, ils ne peuvent plus, non plus, compter sur l'inflation pour diminuer le ratio de celle-ci au regard du PIB. Donc tout respect d'un plafond quel que soit son niveau doit passer par une maîtrise des finances publiques... dans un tel contexte si la dette diminue au regard du PIB ce n'est pas par un effet mécanique qui serait dû à l'inflation mais du fait d'une réelle politique de désendettement et donc, dans un premier temps, de lutte contre le déficit public, ce qui est, on le comprend, plus compliqué. **Le temps de la dette publique côtoyant l'inflation et étant remboursée par l'État en « monnaie de singe » ou « roupie de sansonnet » est bel et bien révolu, ce qui nécessite d'avoir son niveau toujours à l'œil.**

« Selon l'OCDE, en 2018, la France avait un taux de prélèvements obligatoires de 46,1% par rapport à son PIB, étant alors le pays de l'OCDE avec la plus grosse pression fiscale. Malgré cela, la France reste en déficit constant depuis 1975... Quel pourrait être selon vous les impôts qu'il faudrait privilégier (augmenter/diminuer) pour mieux optimiser les recettes de l'État ?

Deux remarques.

Premièrement, il me semble qu'il faut manier avec précautions ce genre de données. D'accord la France connaît, pour reprendre les termes de la question, « la plus grosse pression fiscale », elle serait même championne du monde. Mais encore faut-il savoir ce qu'il y a « en face » du niveau des prélèvements obligatoires. Il ne s'agit pas de seulement comparer les taux de prélèvements obligatoires, il faut aussi comparer les services publics gratuits, financés par l'impôt, ou payants, via une redevance dont on connaît la définition juridique et donc la portée économique, auxquels les personnes vivant dans les États ont accès. Il faut certes comparer, au sein de l'OCDE, ce que l'on paie aux administrations publiques mais aussi ce que l'on a en retour. Faisons ainsi, et nous pourrions comparer ce qui est comparable...

Seconde remarque, vous dites, à la suite de l'OCDE, que nous avons un taux de prélèvements obligatoires élevé mais malgré ça, un déficit constant depuis plus de 40 ans. C'est vrai. La raison en très simple : soit, **si nous voulons conserver notre société en l'état, notre taux**

de prélèvements obligatoires est encore trop bas par rapport aux services publics gratuits ou quasi-gratuits qui existent en France, soit, si nous ne sommes pas prêts à payer davantage de prélèvements obligatoires, notre politique de tarification des services publics est à revoir.

Ceci étant dit, vous demandez quels impôts il faudrait privilégier « pour mieux optimiser les recettes ». Il est évident que, pour faire le lien, comme dans votre question, avec le déficit public, il faudrait que l'optimisation aille vers une augmentation des recettes fiscales (je note au passage que votre question est partielle puisque vous ne demandez pas quelles dépenses on pourrait optimiser, mais ici en les diminuant... ce qui pourrait avoir un effet, par répercussions ultérieures, sur le taux de prélèvements obligatoires). Je n'ai pas la réponse, car à mon sens ce n'est pas la bonne question. Nous sommes champions des prélèvements obligatoires ; serait-il raisonnable, politiquement et sociologiquement, d'en rajouter ? Augmenter la pression fiscale sur les personnes physiques... elles n'en peuvent plus (sauf les plus riches probablement, mais nous sommes là sur une frange minime de la société dont il serait naïf de croire que l'augmentation de leurs impôts changerait la donne). Augmenter la pression fiscale sur les entreprises... je ne suis pas certain que cela soit productif, dans tous les sens du terme. Non la solution viable est peut-être (je suis prudent) ailleurs : il faut probablement revoir notre politique des services publics gratuits ou quasi-gratuits. Mais ça ce n'est pas un débat à réserver exclusivement aux juristes, c'est un débat de société, à mener entre politiques et citoyens, car c'est une question à fort enjeu : c'est peut-être redéfinir un nouveau contrat social.

« Selon l'Insee, les 10 % des ménages français les plus aisés disposent d'un capital moyen de 608.000 euros, contre un capital de 3800 euros pour les 10 % les français les moins aisés. Faudrait-il selon vous créer un impôt « exceptionnel » comme le préconise Thomas Piketty sur le capital privé pour réduire la dette publique française ?

La réponse à ce type de question risque rapidement d'être plus idéologique que juridique. Il est toujours possible en droit, sous réserve du contrôle de la constitutionnalité de la loi adoptée, de prévoir de nouveaux impôts et, au-delà du principe d'universalité, rien n'empêche d'affecter un impôt, y compris au travers d'une caisse d'amortissement par exemple. Il faut juste

prendre garde aux effets économiques, sociologiques et politiques de l'impôt créé. Notre dette publique était, selon l'INSEE, de 2380,1 milliards au 4^{ème} trimestre 2019, dont 1911,8 milliards pour le seul État. Quel devrait être le niveau de cet « impôt exceptionnel » pour que la réduction de la dette publique soit significative ? Là est la vraie question.

S'il s'agit de recréer un ISF, même renforcé, et d'affecter son produit au remboursement de la dette ; je dirais pourquoi pas ? Cinq (niveau de l'ISF avant son remplacement par l'IFI), dix, quinze milliards... ? Déjà à dix ou quinze milliards la chose serait complexe politiquement et économiquement mais assez faible au regard du niveau de notre dette publique. Au-delà ? Est-ce réaliste ? **Je crains que la solution, au-delà du symbolique, soit plus complexe que de décider de faire payer les riches.**

Il y a dix ans, dans les *Mélanges en l'honneur de Pierre Beltrame* (PUAM, 2010), j'avais préconisé un recours aux dons pour le remboursement de la dette publique... j'aime toujours beaucoup l'idée de ce sacrifice volontaire et finalement civique, mais je crains que ce soit tout aussi utopique que de prévoir un impôt « exceptionnel » sur le patrimoine privé pour réduire la dette publique. A une différence près : un don est par définition volontaire, un impôt est obligatoire, voté par le Parlement, et derrière toute création d'impôt il y a un choix politique, et la rédaction d'un nouvel alinéa au contrat social avec les conséquences que cela emporte sur la société elle-même...

L'idée du don peut faire sourire et même rire, tant c'est utopique, mais je note, quoique l'on puisse penser par ailleurs de cette proposition, que M. Darmanin a pensé aux dons pour soutenir les commerçants et indépendants en période de crise du COVID-19.

« De nombreux rapports (parlementaires notamment) chiffrent la fraude et l'évasion fiscale comme une perte de recette annuelle pour l'État se situant entre 50 et 100 milliards d'euros par an. Finalement, est-ce que cet évitement de l'impôt volontaire ne serait pas en partie responsable du déficit annuel français (93 milliards d'euros en 2019) ? Et la pression fiscale importante de notre pays ne serait-elle pas l'un des éléments explicatifs de ces comportements ?

Il y a beaucoup de travaux sur le chiffrage ou une tentative de chiffrage (chiffrer l'occulte est toujours complexe voire impossible), les causes et les effets de la fraude fiscale. La pression fiscale est-elle la cause du comportement des fraudeurs ? Il n'est pas nécessaire d'avoir rédigé et lu de grands rapports pour répondre par la positive, cela relève du bon sens. Mais ma réponse sera quelque peu désabusée : **tout phénomène fiscal s'accompagne de fraudes**, même, je le crains, avec une pression fiscale moindre. Le phénomène fiscal a plusieurs milliers d'années et l'homme fraude probablement depuis tout autant ; sans doute que l'impôt n'est pas naturel et que l'être humain soit n'en comprend pas l'utilité, soit n'en accepte pas le niveau (et dans ce second cas une trop forte pression fiscale y contribue, c'est évident).

« La fraude sociale est souvent qualifiée de coûteuse pour l'économie française. Pourtant la fraude au RSA (Revenu de solidarité active) était estimée en 2018 à 300 millions d'euros par la CAF (Caisses d'allocations familiales), tandis que la fraude à la TVA était quant à elle estimée en 2019 à 15 milliards d'euros par an par la Cour des comptes. Ne faudrait-il pas finalement selon vous, déconstruire le discours sur la fraude sociale dans les médias, et se concentrer sur des fraudes plus importantes financièrement pour résorber la dette publique ?

Ma réponse sera assez brève : **une fraude est une fraude**. Je ne vois pas pourquoi, au regard des enjeux financiers, il faudrait privilégier plus la lutte contre les unes que contre les autres. Je ne crois pas que la question soit ici, comme sous-entendu dans votre propos, une question de rentabilité des contrôles au regard du montant de la dette de l'État. La question se résume au respect des normes, financières en l'occurrence, qui encadrent notre société. Après la question est de savoir si l'État a les moyens techniques et humains de se concentrer sur toutes les fraudes. Mais si la lutte contre certaines fraudes est laissée de côté en raison de manque de moyens humains, la chose est grave.

« Au niveau européen cette fois, on sait qu'il existe une concurrence fiscale particulièrement importante entre les États membres.

Dossier

> La gestion de la dette publique, la réponse des juristes

Toutefois celle-ci a des conséquences néfastes pour l'ensemble de l'Union européenne, puisque la commission européenne estime notamment que, l'évasion fiscale coûterait 1000 milliards d'euros par an aux pays membres de l'UE. Seriez-vous donc favorable à l'instauration d'un impôt à l'échelle européenne ? Et pourrait-il, selon vous, résoudre en partie les problèmes de dette publique des états européens ?

La question est éclatée et contient des thématiques différentes et pas forcément reliées entre elles.

Un impôt européen reste à ce jour une fiction, il suffit de voir les tergiversations de l'Union européenne autour du projet ACCIS, alors même qu'il ne s'agit pas de créer un impôt européen mais seulement une assiette commune. Et encore faudrait-il s'entendre sur cette expression d'« impôt européen » : impôt perçu au profit de l'Union européenne ou impôt au régime harmonisé mais dont le produit revient aux États, à l'image de la TVA ? Ensuite le fait d'avoir un impôt « européen », au sens de ce qu'est la TVA, n'empêcherait nullement de devoir lutter contre la fraude (la TVA en est un excellent exemple) et l'évasion fiscale voire de devoir encadrer diverses formes d'optimisation fiscale (à moins d'imaginer un impôt ayant un régime strictement identique sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, il y aurait toujours avantage à aller implanter des bénéficiaires dans tel ou tel État membre). Quant au lien entre l'existence d'un impôt « européen » et la question de la dette des États membres, nous sommes là dans une perspective qui ressemble plus pour le moment à de la science-fiction qu'à de la science fiscale, à mon sens. Reparlons-en dans 10 ou 20 ans...

« **Le paiement des intérêts de la dette constitue le 4^e plus gros poste de dépenses de l'État avec une valeur d'environ 42 milliards d'euros par an, représentant**

environ 50 % (selon les années) du déficit public. Comment faire en sorte de payer moins d'intérêts de la dette ?

Une quarantaine de milliards par an d'intérêt, pour le seul État, **et encore peut-on se féliciter du fait que celui-ci emprunte à des taux faibles, voire très faibles, depuis plusieurs années**. Imaginez l'impact qu'aurait une remontée des taux !

Que faire pour payer moins d'intérêts de la dette publique étatique ? La réponse qui ressemble à une boutade est assez simple : exécuter le budget en équilibre et commencer à rembourser la dite dette...

Ensuite, en dehors de prières pour que les taux d'intérêt restent bas, il me semble que l'Agence France Trésor a mis pas mal de choses en œuvre pour diminuer le coût de notre dette, dans le cadre d'une gestion active. Un juriste aurait du mal à imaginer d'autres choses, en dehors de l'idée lancinante d'une « réunion » d'États pour emprunter de manière groupée afin d'obtenir un taux d'intérêt plus bas. Je ne sais qu'en penser, au-delà des questions que cela pose d'une part, au regard de la souveraineté (ce n'est pas un gros mot, pour le juriste) des États et d'autre part, au regard de l'absence d'une véritable politique budgétaire européenne incarnée par un « ministre » européen des finances ou par un titulaire d'une telle fonction spécifique, à l'image du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères... évidemment il faudrait qu'il ait plus de poids, que sa voix porte plus... on peut toujours, selon son opinion personnelle, rêver ou se faire peur. Toujours est-il **qu'en ce moment, compte tenu de la faiblesse des taux pratiqués, une telle mutualisation des emprunts n'apporterait, de ce côté-là, pas grand-chose**. Ceci étant la crise sanitaire actuelle, qui ne fait que commencer, et l'augmentation des dettes publiques qui va en être la conséquence ont renforcé ces derniers temps la réflexion sur le rôle de l'Union européenne et les emprunts publics, autour de l'idée de mutualisation. ■

Avril 2020