

Communication - Congrès AFDC Lille

22, 23 et 24 juin 2017

Atelier « Finances publiques, Économie et Constitution »

Nom : **Bonneville**

Prénom : **François**

Titre ou fonction : **ATER**

Université de rattachement : **Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Candidature au prix Louis-Favoreu

Titre de la communication : **La signification des références à la dette publique dans les constitutions françaises**

5/6 mots clés : **Dette publique ; Constitution ; Loi constitutionnelle du 10 août 1926 ; Parlement ; Marché.**

L'atelier choisi (A, B, C, D, E, ou F) : **F**

La signification des références à la dette publique dans les constitutions françaises

*

François Bonneville

L'absence de référence à la dette publique dans la Constitution du 4 octobre 1958 peut étonner les observateurs tant la loi fondamentale semble aujourd'hui toucher aux thématiques les plus diverses et parmi elles, des sujets financiers comme l'impôt et l'équilibre financier à son article 34. Plus encore, une analyse rapide nous permet d'observer que depuis 1926, la dette publique est ignorée alors qu'elle représente l'une des principales dépenses de l'État. Au regard de l'histoire, cet état de fait est d'ailleurs plus une rupture qu'une continuité. En effet, non seulement des constitutions plus anciennes ont traité de la dette publique, mais ces dernières avaient même un sens important et témoignaient surtout de la dimension politique de la dette publique.

Pour pénétrer dans le sujet, il faut voir le lien étroit qui existe entre « la séparation des pouvoirs » - thématique commune des différentes constitutions depuis 1789¹ - et le problème de la « dette publique » autour d'un problème : le développement des marchés financiers modernes. Il faut en effet observer 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* »². Certains auteurs, comme Larry Neal, considèrent que la croissance des marchés des capitaux a été directement tirée par l'augmentation des emprunts publics³. D'autres, comme Douglas North (Prix

¹ Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 35e édition., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuel », 2014, 800 p., p. 45

² 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. 363

³ 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° 2, 2000, pp. 117-140.

de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel 1993) et Barry Weingast⁴ 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 créanciers⁵. Ces recherches historiques sur les marchés financiers utilisent comme modèle la Grande-Bretagne et les conséquences de la Glorieuse Révolution d'Angleterre. La 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 dépenses⁶. Jusque-là, la dette publique est pensée comme un crédit privé du Roi. La dette publique se trouve transformée et le crédit 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 dette⁷. C'est donc en Angleterre 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 population⁸ à souscrire aux nouvelles émissions et symbolise, ce qui sera aussi considéré en France, que la dette publique est avant tout un phénomène social. La thèse de Douglas North et Barry Weingast met en avant que « *la réputation a longtemps été considérée comme un facteur important dans la limitation de l'incitation d'un souverain à renier* »⁹. Toutefois, les auteurs soulignent qu'il faut ajouter que le développement de marchés libres doit s'accompagner de restrictions crédibles à la capacité de l'État à manipuler les règles

⁴ 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.

⁵ *Ibid.*

⁶ Carl-Ludwig HOLTFRERICH, *Government debt in economic thought of the long 19th century*, School of Business ; Economics, Discussion Paper: Economics, Freie Universität Berlin, 2013.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*

économiques au profit de lui-même et de ses mandants¹⁰. En d'autres termes, le développement d'un Marché passe par la création de restrictions constitutionnelles « *auto-exécutrices* »¹¹ et la présence d'un Parlement ayant un rôle important dans la vie politique. Selon ces auteurs, c'est ce qui explique 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 terme¹². 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, la création d'un pouvoir judiciaire politiquement indépendant est essentielle. 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 privés¹³. 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.)* »¹⁴.

En France, les références à la dette publique dans les constitutions françaises sont importantes durant toute la période classique (1789-1914) et témoignent toutes de l'importance accordée au principe du respect de la parole donnée ainsi qu'à la dimension politique du sujet (I). Passé 1914, et plus encore après 1926, le Parlement cède la gestion de la dette publique au gouvernement qui, via le ministère des Finances, va adapter le crédit public aux mutations du système financier (II).

I. La dette publique : l'engagement de l'État envers tous

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² 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.

¹³ Douglass C. NORTH et Barry R. WEINGAST, « Constitutions and Commitment », *op. cit.*

¹⁴ Alain SUPIOT, « Contribution à une analyse juridique de la crise économique de 2008 », *Revue internationale du Travail*, vol. 149, n° 2, 2010, pp. 165-176.

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. 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. 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 témoigne les droits politiques et sociaux intégrés au concept (A). Avec la Restauration, la bourgeoisie achève la Révolution financière et instaure un système financier à sa faveur (B).

A. 1789-1814 : la révolution bourgeoise

Au commencement de la Révolution, la France « *périssait par le désordre de ses finances* »¹⁵. 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* »,¹⁶ mais fonde aussi les prémices « *d'une nouvelle conception du crédit public* »¹⁷. 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 Régime¹⁸. Dans le même sens, il décide que « *la dette du roi devient la dette de la nation* »¹⁹. 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

¹⁵ Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, 1822, 548 p., Tome 2, p. 252

¹⁶ Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1958*, 10^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2008, 431 p. p. 41-42

¹⁷ 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.

¹⁸ *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.

¹⁹ 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

ne changerait que d'aspect, mais bien une dénaturation, car les modifications portent sur ses caractéristiques les plus profondes.

L'Assemblée 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* »²⁰. Cette volonté d'acquitter « *la dette nationale* »²¹ 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* »²².

La première référence à la dette publique ne se trouve pas dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (alors qu'il existe une référence à l'impôt), elle est dans la Constitution de 1791 :

Constitution de 1791 3 et 4 septembre 1791	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.
---	---

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

²⁰ Louis-Marie de Lahaye de CORMENIN, *Questions de droit administratif, op. cit.*, Tome 2, p. 252

²¹ *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.

²² *Ibid.* Tome VIII p. 230

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* »²³, mais après la Révolution, de nouvelles obligations non financières sont inscrites dans les textes et révèlent la complexité du concept protéiforme de dette publique. Les révolutionnaires estiment par exemple que le « secours aux indigents est une « *dette nationale* » »²⁴ et dans le même sens Fermín Laferrère 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* »²⁵. L'éducation publique est, elle aussi, envisagée comme « *une dette de l'État et un droit social* »²⁶. Un autre exemple est relevé par Émile-Victor Foucart qui indique que « *les sénateurs sont inamovibles et à vie ; une dotation annuelle et viagère leur est affectée ; elle est incessible, insaisissable et inscrite au grand-livre de la dette publique* »²⁷. L'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 aussi le besoin d'unité autour de la nation incarné de la dette publique. La loi des 3 et 22 août 1790 est la première qui reconnaît « *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*

²³ La vénalité des offices reposait une « *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 », 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., p. 200

²⁴ Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France: de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Histoire », 1990, 369 p. p. 152

²⁵ Fermín LAFERRIERE, *Cours de Droit Public et Administratif*, Paris, Joubert, 1841, 710 p., p. 312

²⁶ *Ibid.*, p. 425

²⁷ 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 FOU CART, *Éléments de droit public et administratif*, 4^e éd., Paris, A. Marescq et E. Dujardin, 1855., Tome 1, p. 77

nature »²⁸. Par la suite, les pensions passent d'ailleurs d'une « simple faveur » à un « véritable droit subjectif garanti »²⁹.

Auguste Comte remarque que « 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 »³⁰. Il faut en effet relever qu'au titre des articles 21 et 122 de la Constitution du 24 juin 1793 :

<p>Constitution de l'An I Première République - 24 juin 1793</p>	<p>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.</p> <p>Article 122. - La Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, la dette publique, le libre exercice des cultes, une instruction commune, des secours publics, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition, le droit de se réunir en sociétés populaires, la jouissance de tous les Droits de l'homme.</p>
--	---

²⁸ 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

²⁹ *Ibid.*, p. 2

³⁰ Charles GIDE et Charles RIST, *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*, 4^e éd., Paris, Sirey, 1922, 815 p., p. 706

La thématique est d'ailleurs l'un des objets d'étude des « *Éléments de droit constitutionnel* » d'Adhémar Esmein³¹ qui observe encore dans son « *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814* » les multiples dimensions de la dette nationale³².

Ces exemples illustrent la dimension sociale de la nouvelle dette de nation et le « vouloir-vivre ensemble » caractérisant une appartenance fondée sur l'idéologie révolutionnaire³³. Couplée depuis la Révolution dans les textes et les idées au concept nation, la dette publique a une dimension organique reconnue juridiquement. Dans son ouvrage « *Histoire de l'État Providence* » François Ewald relève de 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 le 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* »³⁴.

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* »³⁵. La nation-débitrice est alors doublement un débiteur au-dessus du droit des hommes, mais en même temps le « *sujet de la souveraineté* »³⁶.

B. 1814-1914 : l'ère des rentiers de la dette publique

³¹ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, L. Larose, 1896., p. 374

³² Adhémar ESMEIN, *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814 : Révolution, Consulat & Empire*, Paris, Sirey, 1911., p. 158

³³ Marie-Anne COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2013, 762 p., p. 80

³⁴ 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

³⁵ Brigitte KRULIC, *La nation, une idée moderne*, Paris, Ellipses, coll. « Grands enjeux », 1999, 176 p., Conclusion.

³⁶ Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France, op. cit.* p. 100

En France, la révolution financière débute par une révolution fiscale en 1789³⁷ 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 affirme que « *tous les habitants du royaume sont les créanciers de l'État* »³⁸. Il est considéré que le remboursement des emprunts n'est qu'une forme de distribution ou de redistribution de richesses de la nation au sein d'un État et qu'il est donc économiquement neutre³⁹.

La Restauration est aussi le début de « l'âge d'or » des créanciers qui voient la noblesse recevoir le milliard des émigrés en rentes sur l'État⁴⁰ et la grande bourgeoisie bénéficier d'une faible fiscalité sur le capital⁴¹, du respect du secret des affaires ainsi que de la limitation des régulations financières⁴². 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.

Quand il affirme que « *les Dettes d'un État sont des Dettes de la main droite à la main gauche* »⁴³, Jean-François Melon soutient qu'un État ne peut pas être affaibli par sa dette. Pour l'auteur, la main droite, c'est le contribuable et la main gauche, c'est 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-

³⁷ La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose le principe du consentement de l'impôt (article 14), d'égalité devant l'impôt (article 13) et de nécessité de l'impôt (articles 13 et 14).

³⁸ 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*, 2015, pp. 315-325.

³⁹ 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.

⁴⁰ Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *Romantisme*, n°151, n° 1, 1 Avril 2011, pp. 23-38.

⁴¹ 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*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Bibliothèque scientifique internationale. Section Economie », 1968, 374 p., p. 27

⁴² Pierre-Cyrille HAUTCŒUR, « Les transformations du crédit en France au XIXe siècle », *op. cit.*

⁴³ Jean François MELON, *Essai politique sur le commerce*, *op. cit.*, p. 296

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 prêtées⁴⁴. 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 résonance 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* »⁴⁵.

Dès la Révolution les décideurs affirment que tous les habitants sont les créanciers de l'État. De la période révolutionnaire à la Restauration, cette affirmation est d'ailleurs défendue par la bourgeoisie et si dans ce contexte l'idée ne semble signifier rien de plus qu'une préoccupation de la classe dirigeante car il s'agit là pour elle d'une question vitale, 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 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*

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Cité par Henri Joseph Léon BAUDRILLART, *Manuel d'économie politique*, Guillaumin et Cie, 1872, 542 p., p. 456

meilleure sauvegarde »⁴⁶. Dans cet esprit, l'idée de Melon dépasse son strict sens financier pour signifier que même ceux qui n'ont pas de créance 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'ordre⁴⁷. 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. Mais à côté, dans le flou qui règne, la dette publique sert alors bien souvent de prétexte prêt à être mobilisé pour défendre la cause de celui que cela arrange.

<p>Constitution de l'An XII Empire - 28 floréal An XII, 18 mai 1804</p>	<p>Article 42. - L'architrésorier est présent au travail annuel dans lequel les ministres des Finances et du Trésor public rendent à l'Empereur les comptes des recettes et des dépenses de l'Etat, et exposent leurs vues sur les besoins des finances de l'Empire. - Les comptes des recettes et des dépenses annuelles, avant d'être présentés à l'Empereur, sont revêtus de son visa. - Il reçoit, tous les trois mois, le compte des travaux de la comptabilité nationale, et tous les ans le résultat général et les vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité ; il les porte à la connaissance de l'Empereur. - Il arrête, tous les ans, le grand-livre de la dette publique. - Il signe les brevets des pensions civiles. - Il préside les sections réunies du Conseil d'Etat et du Tribunal, conformément à l'article 95, titre XI. - Il reçoit le serment des membres de la comptabilité nationale, des administrations de finances, et des principaux agents du trésor public. - Il présente les députations de la comptabilité nationale et des administrations de finances admises à l'audience de l'Empereur.</p>
<p>Charte de 1814 1^{ère} Restauration - 4 juin 1814</p>	<p>Article 70. - La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable.</p>
<p>Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire Cent-jours - 23 avril 1815</p>	<p>Article 15. - Aucun ne peut être arrêté ni détenu pour dettes, à partir de la convocation, ni quarante jours après la session.</p>

⁴⁶ Albert DELATOUR, *Adam Smith : sa vie, ses travaux, ses doctrines*, Paris, Guillaumin et cie, 1886, 325 p., p. 310

⁴⁷ Se reporter notamment aux travaux de Pellegrino ROSSI.

	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'Etat avec ses créanciers est inviolable.
Constitution de 1848 I Ie République - 4 novembre 1848	Article 14. - La dette publique est garantie. - Toute espèce d'engagement pris par l'Etat 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.

II. La dette publique hors de la politique : l'ère de la technique

L'ère des rentiers repose sur des certitudes, mais ces dernières sont bouleversées durant la Première Guerre mondiale (**A**). L'ultime référence à la dette publique dans la Constitution, en 1926, marque un tournant, celui d'une emprise de l'exécutif sur le sujet (**B**).

A. Le bouleversement : la Première Guerre mondiale

L'ère des rentiers repose sur des certitudes, les rentes d'État semblent « *indestructibles* »⁴⁸ et le système est pensé comme une « *méritocratie* »⁴⁹ au

⁴⁸ Thomas PIKETTY, *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Edition du Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2013, 969 p., p. 189

⁴⁹ *Ibid.*, p. 184

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 le rentier jouit de ses revenus et peut vivre de ses 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, elle n'inquiète pas ses détenteurs. Cette transformation fait que la dette publique se met à être perçue très différemment. Selon les conclusions de 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 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 impôts⁵⁰. 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%⁵¹.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 211 et 212

⁵¹ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle : Inégalités et redistributions*, Paris, Points, 2016, 900 p., p. 54 et 55

La Première Guerre mondiale représente un tournant de l'histoire. Cette période marque, selon Nicolas Delalande, un « *bouleversement la hiérarchie des puissances financières à l'échelle globale* »⁵². 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, la France, lourdement endettée, découvre l'inflation et fait face à des attaques spéculatives contre le franc⁵³. Le volume de la dette publique est multiplié par 6 entre 1913 et 1918 et sa forme change avec la création des émissions des Bons de la Défense nationale⁵⁴. Peu après, la loi constitutionnelle du 10 août 1926 relative à la Caisse autonome d'amortissement occupe elle une place spéciale dans le corps du droit public financier, elle permet d'observer pour la dernière fois une mention de la dette publique dans une Constitution.

<p>Lois constitutionnelles de 1875 IIIe République - 24, 25 février et 16 juillet 1875</p>	<p>Loi constitutionnelle du 10 août 1926, complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875</p> <p>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.</p> <p>Seront affectés à cette caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la défense nationale et des titres créés par la caisse :</p> <p>1° Les recettes nettes de la vente des tabacs ;</p> <p>2° Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle</p>
--	---

⁵² Nicolas DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 71e année, n° 1, 2 Juin 2016, pp. 127-162., p. 131

⁵³ *Ibid.*, p. 131

⁵⁴ Laure QUENNOÛELLE-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.

	<p>sur la première mutation des droits de succession et les contributions volontaires ;</p> <p>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.</p> <p>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. "</p>
--	---

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 mention⁵⁵. Cette loi est donc un îlot et semble ne servir qu'un but technique : 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 d'ailleurs l'objet de la thèse de Jean Villaret rédigée en 1930⁵⁶ pour qui, le but de la caisse est de « *permettre à la France de sauvegarder son indépendance économique et financière dans le monde* »⁵⁷. À l'époque, cette construction n'est pas originale, mais les circonstances politiques sont particulières, il s'agit de trouver un moyen pour 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* ». La Caisse autonome d'amortissement bénéficie d'une

⁵⁵ Pour un exemple, voir Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 344

⁵⁶ 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.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 7

« *dotation assez complexe* »⁵⁸ 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 elle⁵⁹ et des recettes diverses, attribuées à la Caisse par le parlement (des excédents budgétaires)⁶⁰.

Le principe est que la gestion de la dette publique doit être détachée des « griffes » des hommes politiques. Son étude offre des témoignages importants du langage de l'époque sur ce besoin d'attirer des prêteurs⁶¹. Poincaré déclare faire « *œuvre 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* »⁶². Pourtant, si l'article unique de la loi constitutionnelle du 10 août 1926 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 signaler, 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*

⁵⁸ Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1972, 509 p., p. 268

⁵⁹ 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. La première année : cette dotation minimum dépassait milliards de francs (1927) », voir *Ibid.*

⁶⁰ Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 268

⁶¹ 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.

⁶² Jean VILLARET, « La Caisse autonome d'amortissement: (loi du 7 août 1926) », *op. cit.*, p. 52

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 »⁶³. Les propos de l'auteur sont clairs et permettent de souligner 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. La loi constitutionnelle du 10 août 1926 a pour ambition de « s'assurer »⁶⁴ de la séparation de la Caisse et du Trésor autrement dit à cette époque du pouvoir politique et de la dette publique. Elle est donc significative du partage des pouvoirs au sein de l'État et, en s'inscrivant dans le processus d'abandon de la gestion de la dette publique par le Parlement, elle se situe dans le développement d'un pouvoir exécutif fort qui fait face au Parlement⁶⁵.

La portée politique de l'œuvre ne peut 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 »⁶⁶ dans les affaires qui concernent la dette publique. 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 crédit⁶⁷. Elle a comme conséquence politique que depuis 1926, les politiques d'emprunts et de gestion de la dette publique ne sont plus menées au Parlement.

⁶³ 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. 166

⁶⁴ Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 268

⁶⁵ Nicolas ROUSSELIER, *La force de gouverner: le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2015, 827 p.

⁶⁶ 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*, Paris, Marcel Giard, 1930, 432 p.

⁶⁷ 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.

B. 1959-2001 : un monde financier en transition

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'inflation et les dévaluations successives effacent de fait la dette publique et les caisses d'amortissement ne paraissent plus nécessaires. Il faut ajouter à cela que la nouvelle 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 XX^e siècle. La mise à l'écart du Parlement semble actée et celui-ci ne revendique plus de mainmise sur les affaires financières. 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 »*⁶⁸.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 envisage la dette publique comme une charge permanente⁶⁹ et les emprunts comme des ressources publiques, au même titre que les impôts⁷⁰. Le Parlement vote des crédits évaluatifs pour acquitter les dettes de l'État⁷¹ et le Trésor public exécute des opérations de trésorerie sous la responsabilité de l'État (émissions et remboursements

⁶⁸ 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 - XIX^e-XX^e », 2013, pp. 519-555.

⁶⁹ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Article 6

⁷⁰ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Article 31

⁷¹ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Article 9

d'emprunts publics) à côté des opérations permanentes⁷². 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 publique⁷³ (règle qui répond au principe de devoir honorer ses engagements selon les termes du contrat⁷⁴). Au début de la Ve République, la dette publique est donc un sujet technique, maîtrisé par le Trésor. En effet, l'organisation du système financier français est largement tenue par l'administration du Trésor « *via son « circuit » (c'est-à-dire le dépôt automatique et forcé au Trésor de nombreuses liquidités par des institutions financières) et les mécanismes contraignants pour le système bancaire de contraction d'emprunts publics* »⁷⁵. 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. En France, de 1944 à la fin des années 1960, le Trésor se finançait de façon administrée en dehors des procédures de marché et du contrôle du Parlement, selon des mécanismes qui faisaient du Trésor le premier collecteur de fonds de l'économie, Banque de France mise à part⁷⁶.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne bouleverse pas les pratiques. Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les

⁷² Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Article 15

⁷³ Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances Article 15

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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. 59-60

⁷⁶ *Ibid.*, p. 59-60

ressources et les charges de trésorerie⁷⁷. Les « produits » résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'État sont des ressources budgétaires⁷⁸ 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 diverses⁷⁹.

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* »⁸⁰. 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 évaluatif⁸¹. Le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du

⁷⁷ 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 : 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 ».

⁷⁸ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 3

⁷⁹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 5

⁸⁰ 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. 61

⁸¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 10

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 concernée⁸². 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 dans un compte de commerce⁸³.

La dette publique est traitée dans les « engagements financiers de l'Etat » qui est l'une des « Mission » du budget général. 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 » (Programme n°338) ou encore les « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » (Programme n°344)⁸⁴.

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*

⁸² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 10

⁸³ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances – Article 22

⁸⁴ http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/PAP_2015_BG_engagements_financiers.pdf

sur la maîtrise des risques financiers et techniques associés à ces activités sont fixés à cet effet »⁸⁵.

Les comptes spéciaux (CAS)⁸⁶ sont aussi concernés par la dette publique. Ces comptes spéciaux (anciens « comptes spéciaux du Trésor ») ont pour but de retracer les mouvements de fonds provisoires⁸⁷.

Actuellement, le décret n° 2015-1799 du 29 décembre 2015 relatif à l'émission des valeurs du Trésor⁸⁸ autorise le ministre des Finances 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)⁸⁹. 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 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 »⁹⁰.

Conclusion

⁸⁵ http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM117.htm

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 14^e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Manuels », 2016, 805 p., p. 283

⁸⁸ Décret n° 2015-1799 du 29 décembre 2015 relatif à l'émission des valeurs du Trésor

⁸⁹ Sur le sujet, voir aussi 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

⁹⁰ *Ibid.*, p. 62

La « *tradition constitutionnelle française* »⁹¹ 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 le Parlement* »⁹². 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 consulté⁹³ et cela, malgré une loi du 31 décembre 1931 faite pour lui rendre ce pouvoir. Le Parlement est aujourd'hui largement exclu du processus d'emprunt. Qu'il s'agisse déjà de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 15⁹⁴) ou de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la règle est que le Parlement donne une autorisation générale au gouvernement en ce 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 en son sein, c'est le ministre des Finances qui fixe le détail des opérations⁹⁵. Au Ministère des Finances, l'Agence France Trésor est la cellule rattachée au directeur du Trésor⁹⁶ chargée de la gestion de la dette de l'État, de sa gestion de trésorerie et des relations avec le Marché⁹⁷. La dette est alors présentée comme un sujet technique et sa dimension politique n'est pas bien comprise. La mise à l'écart du Parlement pose en plus comme problème que la

⁹¹ 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.

⁹² *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

⁹³ 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. 242. Voir infra.

⁹⁴ Didier BANQUY, « Loi de finances et dette publique », op. cit.; François COLLY, « Le régime juridique des emprunts publics : (emprunts du Trésor et instruments divers) », op. cit.

⁹⁵ Arrêté du 2 novembre 1998 organisant en bureaux l'administration centrale de la direction générale du Trésor.

⁹⁶ Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette – Article 1^{er}

⁹⁷ Arrêté du 8 février 2001 portant création d'une agence de la dette – Article 2

dette publique ne peut dès lors pas être l'objet de grands débats alors que l'intervention du Parlement en matière d'emprunt semblait pendant longtemps être le « *corollaire du vote de l'impôt* »⁹⁸.

⁹⁸ 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.