

Dette de l'État (droit)

Le recours à l'endettement ne peut être considéré historiquement comme une pratique constante des entités souveraines. La dette a toutefois occupé une place importante dans l'histoire des États, en permettant notamment de financer des conquêtes et conflits armés, ou en étant à l'origine de crises ou de révolutions (Andreau, Béaur et Grenier, 2006). De plus, dans une période plus contemporaine, cette pratique de l'endettement public s'est davantage systématisée et est à l'origine de nouveaux enjeux, tant internes qu'internationaux.

De la dette du souverain à la dette publique

Les multiples expressions employées afin de désigner *lato sensu* l'endettement de l'État (dette souveraine, dette de l'État, dette publique, etc.) méritent d'être préalablement clarifiées car elles peuvent être, selon les circonstances ou l'objet d'étude, à géométrie variable. La dette publique désigne généralement l'ensemble des obligations financières contractées par ou qui engagent l'État central (ce qui serait la dette de l'État personne morale *stricto sensu*) et ses démembrements organiques et territoriaux (comme les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale, etc.). Elle est habituellement évaluée de façon brute, c'est-à-dire sans lui soustraire les éléments d'actifs des administrations publiques. Elle n'intègre que les obligations et engagements explicitement endossés par celles-ci sans y inclure les engagements considérés comme « implicites » (tels que les retraites devant être payées aux fonctionnaires).

La notion de « dette publique » est davantage employée dans le champ juridique (par exemple dans le traité de Maastricht sur l'Union européenne), celle de « dette souveraine » dans les domaines de la science politique ou de l'économie, laquelle peut aussi recevoir une acception bien plus restreinte en désignant la seule dette de l'État émise dans une devise étrangère (par exemple la dette argentine émise en dollars américains). Il n'existe toutefois pas de différence de nature fondamentale entre la « dette souveraine », la « dette de l'État » et la « dette publique », l'utilisation de la dernière expression étant la conséquence de la multiplication et de la fragmentation des structures administratives de l'État susceptibles de s'endetter. Elle est dès lors employée afin d'évaluer l'endettement d'un État de manière consolidée.

L'expression de « dette publique » est également employée, et ce, dans une perspective historique, afin d'opérer une distinction entre la dette de l'État et celle du souverain. Lorsque la dette est contractée personnellement par le souverain, elle ne peut, selon certains, être qualifiée de publique car le rattachement personnel empêche d'assurer la continuité, la pérennité et la transmissibilité de l'endettement du souverain à son successeur, ce qui fut le cas de Rome et des cités grecques qui étaient pourtant familières des techniques de l'emprunt (Grenier, 2006). Ainsi, les premiers développements relatifs à la « dette publique » trouvent leurs origines au cours de la Renaissance italienne par le biais des emprunts contractés par des villes telles que Florence, Gênes ou Venise auprès des premières grandes banques commerciales (A. Molho, in *La dette publique dans l'histoire*, 2006, p. 37 et s.). Cette distinction entre dette publique et personnelle a été clairement soulignée par Daniel Defoe lorsqu'il indiquait à propos de la dette de la couronne d'Angleterre que « [...] *the Publick Credit is National, not Personal, so it depends upon No thing or Person, No Man or Body of Men, but upon the Government, that is, The Queen and Parliament* [...] » (D. Defoe, *An Essay Upon Public Credit*, 1710, p. 22-23). La continuité et la transmissibilité de la dette publique sont particulièrement marquées du point de vue du droit international qui n'a, jusqu'alors, pas accueilli la doctrine dite de la « dette odieuse » permettant à un nouveau régime politique dans une période de transition de répudier les engagements financiers contractés par l'ancien lorsque ceux-ci étaient contraires aux intérêts de la population (Howse, 2007).

La dette publique, déficits et arbitrages budgétaires

L'État dispose de plusieurs ressources afin d'assurer le financement de ses activités : principalement des ressources fiscales issues des impôts et taxes et, plus subsidiairement, non fiscales (redevances perçues pour l'utilisation du domaine public, vente des actifs de l'État, pénalités, amendes, etc.). Dès lors que, sur un exercice annuel, ces ressources sont inférieures aux dépenses de l'État, il en résulte un déficit budgétaire qui doit être financé par l'emprunt. Le stock de dette publique correspond ainsi à l'accumulation des déficits budgétaires nets antérieurs. L'État peut également avoir recours ponctuellement à l'endettement afin de couvrir des besoins structurels de financement à

court terme dans le cadre de l'exécution infra-annuelle du budget (Adam, Ferrand et Rioux, 2010 : 169). L'autorisation d'emprunter est en règle générale accordée avec un plafond par l'autorité législative et est mise en œuvre par l'exécutif. Ce dernier peut se voir dans l'impossibilité de contracter de nouveaux emprunts lorsque ce plafond est atteint (par exemple aux États-Unis dans le cas d'une *debt ceiling crisis*).

La dette présente des caractéristiques spécifiques qui la singularisent par rapport aux autres ressources de l'État. En premier lieu, à l'inverse des ressources fiscales et non fiscales précédemment mentionnées qui sont définitivement affectées au budget, la dette est une ressource provisoire qui devra *in fine* être remboursée. En second lieu, la dette est une ressource spécifique car elle implique par elle-même une dépense, la charge d'intérêt. Ces caractéristiques présentent un attrait particulier pour les autorités politiques chargées d'équilibrer le budget. En effet, certains leviers budgétaires ne laissent que peu de marge de manœuvre, comme les ressources non fiscales sur lesquelles l'État n'a qu'une faible emprise. D'autres leviers posent des problèmes d'efficacité budgétaire (augmentation de la pression fiscale) ou impliquent des risques d'impopularité politique (augmentation des impôts ou diminution des dépenses de l'État conduisant à une réduction de certaines prestations). En revanche, la dette présente l'avantage, d'une part, d'être une ressource potentiellement beaucoup plus vaste (si l'emprunteur bénéficie de la confiance des créanciers) et, d'autre part, de reporter sur les budgets ultérieurs – et plus largement les générations futures – des décisions impopulaires.

Le recours à la dette publique dans le cadre de ces arbitrages budgétaires était déjà perçu avec une certaine méfiance dès le XVIII^e siècle. Montesquieu considérait notamment que solliciter du crédit pour couvrir des dépenses de l'État conduisait à assécher l'économie privée des ressources en capital dont elle avait besoin, soulignant à cet égard que « l'on ôte les revenus véritables de l'État à ceux qui ont de l'activité ou de l'industrie, pour les transporter aux gens oisifs » (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XXII, 17). Cette défiance était également partagée par Adam Smith (*Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, V, 3 [« Des dettes publiques »]) ainsi que par Ricardo pour qui le recours à la dette équivalait à un accroissement futur des impôts (*Essai sur le système des dettes consolidées et sur l'amortissement*). Cette théorie dite de « l'équivalence ricardienne » a notamment été ressuscitée dans les années 1970 par l'économiste américain Robert Barro qui se plaçait en opposition avec les approches keynésiennes (Barro, 1974).

À partir des années 1970, le recours massif et chronique aux déficits – et par conséquent l'accroissement de l'endettement – de plusieurs États industrialisés a renouvelé ces débats, et ce, d'autant que les déficits n'ont pas pour fonction de financer des dépenses d'investissement mais davantage des dépenses courantes, en particulier des transferts sociaux (Grenier, 2006 : 14 ; *ibid.*, 2013). Les questions critiques ne sont plus celles en relation avec l'efficacité économique des recours aux déficits, mais concernent davantage la soutenabilité économique de telles politiques et leur moralité car elles ont pour fonction de transférer des dépenses improductives sur des générations futures (Süssmuth et von Weizsäcker, 2006). C'est dans ce contexte qu'a émergé le débat relatif à l'utilité de l'inscription d'une « règle d'or » dans la législation, voire la constitution, permettant de limiter la progression de l'endettement en contraignant juridiquement les instances investies de l'élaboration et de l'adoption du budget de respecter un équilibre des finances publiques (« Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir », 2012).

La structure et nature de la dette publique

La dette publique peut être classée en diverses catégories en fonction desquelles les problèmes de solvabilité sont appréhendés de façon différente car ils n'ont pas les mêmes conséquences et ne présentent pas les mêmes enjeux. La distinction entre la dette à long terme et la dette à court terme présente essentiellement un intérêt technique en ce qui concerne l'étude des différentes modalités de financement mises en œuvre par les États et ne requiert pas de développements additionnels (Bouvier, Esclassan et Lassale, 2010 : 601 et s.).

La distinction essentielle, s'agissant de la dette contractée par l'État, concerne la devise de l'emprunt et, à cet égard, trois situations doivent être envisagées. En premier lieu, l'État peut emprunter dans sa devise nationale sur laquelle il conserve une entière souveraineté monétaire. En cas d'endettement excessif, il peut assurer une diminution de sa dette par le biais de la création monétaire (« monétisation de la dette » aussi familièrement désignée par l'image de la « planche à billets »). Le recours à une telle technique présente toutefois les risques de favoriser l'inflation et de faire perdre à la monnaie sa crédibilité auprès des créanciers. Elle peut donc fonctionner à long terme pour les devises internationales de référence. En deuxième lieu, l'État peut emprunter dans une devise étrangère. Ce sera en particulier le cas lorsque l'État ne dispose pas d'une monnaie internationale

D

de référence jugée crédible par les marchés. Dans cette configuration, l'État ne dispose plus du pouvoir de monétisation de sa dette en cas de difficulté de paiement. En troisième lieu, l'État peut emprunter dans une monnaie commune à plusieurs États (par exemple une monnaie régionale) sur laquelle il n'exerce pas sa souveraineté monétaire ce qui, à l'instar de la situation précédente, empêche toute stratégie de création monétaire. Cette troisième situation, plus originale, s'était en particulier présentée dans le cadre de la crise de la dette souveraine de la Grèce, endettée dans sa monnaie d'usage domestique (l'euro) sur laquelle elle n'exerce plus de souveraineté monétaire, celle-ci ayant été transférée à la Banque centrale européenne (Bismuth, 2013 : 509 et s.).

Outre la devise dans laquelle la dette est libellée, d'autres éléments doivent être pris en considération afin de mieux appréhender la gestion des situations d'insolvabilité des États. C'est le cas de la situation du créancier qui peut être national ou étranger, privé ou public. Les créanciers publics peuvent être d'autres États (par exemple dans ce cadre des réparations de guerre dues par l'Allemagne ou celui de prêts accordés pour l'aide publique au développement) ou des organisations internationales, en règle générale des institutions financières internationales (par exemple le Fonds monétaire international [FMI] qui dispose d'ailleurs d'un statut de créancier privilégié). Le contrat d'endettement, quant à lui, peut être soumis au droit national (offrant la possibilité à l'État d'en modifier unilatéralement les termes) ou à un droit étranger (tel que le droit de l'État de New York), ce qui est la pratique pour les émissions internationales réalisées dans une devise étrangère. L'État emprunteur peut également renoncer au sein de ce contrat à ses immunités souveraines de juridiction et d'exécution. Enfin, la nature de l'endettement est à prendre en considération. Lorsque les emprunts souverains sont contractés par le biais d'un endettement bancaire, le nombre de créanciers limités (en général des institutions financières) est susceptible de faciliter un éventuel processus de restructuration, lequel sera plus complexe à mettre en œuvre dans le cadre d'un endettement obligataire pouvant rassembler une multitude de créanciers privés aux intérêts potentiellement divergents.

La gestion de l'insolvabilité des États

La dette des États se distingue particulièrement de la dette des personnes privées en ce qui concerne la gestion des situations d'insolvabilité. Si les personnes privées, physiques ou morales, sont généralement soumises à des

procédures collectives dont l'objectif est de redresser la situation financière du débiteur ou d'organiser la liquidation de ses actifs (Gjudara, 2003), la situation est différente pour les États. En effet, «un État ne peut être mis en faillite comme un individu, et ses biens répartis entre ses créanciers. Il ne peut être liquidé comme une société de commerce, et on ne peut mettre fin à son existence, simplement parce qu'il est insolvable. Un État [...] existe dans le but de remplir envers ses membres des devoirs qui sont inaliénables» (Williams, 1923 : 343). Ce sont donc des mécanismes alternatifs et largement décentralisés qui sont amenés à réguler les insolvabilités souveraines.

Lorsqu'un État ne respectait pas ses obligations financières, il était encore admis au XIX^e siècle pour les États créanciers ou de nationalité des créanciers de recourir à la force, ce qui était désigné «diplomatie de la canonniers» ou *Gunboat Diplomacy* (Tomz, 2008 : 114 et s.). Le non-paiement des dettes était alors un motif parmi d'autres de l'intervention militaire, telle l'intervention anglo-franco-espagnole au Mexique en 1862 ou celle allemando-anglo-italienne au Venezuela en 1902. Ce dernier événement est cependant à l'origine d'une évolution majeure du droit international puisqu'a été subseqüemment reconnue l'illégalité du recours à la force pour le recouvrement des dettes souveraines lors de la deuxième conférence de La Haye de 1907, par le biais de la «Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles» (aussi désigné «Convention Drago-Porter»).

En l'absence de mécanismes internationaux de contrainte, les défauts des États sur leurs dettes sont essentiellement administrés par le biais de négociations, lesquelles peuvent prendre un certain temps afin d'aboutir à un règlement, comme en témoigne l'accord conclu entre la France et la Russie en 1997 afin d'apurer le contentieux de la répudiation soviétique de 1917 (Waibel, 2011 : 38 et s.). Ces processus de négociation se sont toutefois progressivement institutionnalisés. C'est le cas du «Club de Paris» créé en 1956 qui réunit les principaux États créanciers et du «Club de Londres» institué en 1976 qui regroupe sur une base plus informelle les grandes banques commerciales créancières (Audit, 2011 : 19; Carreau et Shaw, 1995 : 197 et s.). Ces instances s'efforcent de rassembler les principaux créanciers, respectivement publics et privés, afin de mettre en œuvre des processus de restructuration coordonnés.

Des propositions ont été formulées afin de centraliser et de rendre plus contraignantes ces procédures. Le FMI, par le biais de l'économiste Anne Krueger, a par exemple proposé la mise

en œuvre d'un Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (MRDS) qui prévoyait l'imposition de moratoires et de suspension des paiements similaires à ceux des procédures collectives. Celui-ci a toutefois été abandonné par le FMI en 2003 (Audit, 2011 : 21). Dès lors, en l'absence de système centralisé, les opérations de restructuration et de traitement des défauts souverains restent soumises au bon vouloir des créanciers en présence et sont d'ailleurs

fréquemment menacées par des procédures judiciaires initiées par les plus récalcitrants. L'affaire opposant le fonds d'investissement NML à l'Argentine, résultant du défaut de cette dernière de 2001, et qui a donné lieu à un contentieux planétaire impliquant plusieurs juridictions nationales et internationales, en est l'illustration la plus marquante (Bismuth, 2013 : 490 et s.).

Régis BISMUTH

D

MOTS-CLÉS

Budget de l'État • Convention Drago-Porter • Défaut • Déficit • **Dépenses de l'État** • **Emprunt d'État** • Finances publiques • Fonds monétaire international • **Immunité des États** • Insolvabilité de l'État • Marchés • Monnaie • **Recettes de l'État** • Règle d'or • Souveraineté monétaire

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

FR. ADAM, O. FERRAND et R. RIOUX, *Finances publiques*, 3^e éd., Presses de Sciences Po/Dalloz, Paris, 2010 • J. ANDREAU, G. BEAUR et J.-Y. GRENIER (dir.), *La dette publique dans l'histoire (Les journées du Centre de recherches historiques)*, Comité pour l'histoire économique et financière, Paris, 2006, VIII, 499 p. • M. AUDIT (dir.), *Insolvabilité des États et dette souveraine*, LGDJ, Paris, 2011 • R. BARRO, "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, p. 1095-1117 • R. BISMUTH, « L'émergence d'un "ordre public de la dette souveraine" pour et par le contrat d'emprunt souverain », *Annuaire français de droit international* (2012), 2013, p. 489-513 • M. BOUVIER, M.-Ch. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 10^e éd., LGDJ, Paris, 2010 • D. CARREAU et W. N. SHAW (dir.), *La dette extérieure/The External Debt*, Nijhoff, Dordrecht, 1997 • COLLECTIF, « Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir », *Revue française de finances publiques*, 2012, n° 117; « La dette publique », *Revue française de finances publiques*, 2013, n° 123 • S. GIUDARA, « Dette », in D. ALLAND et St. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2003, p. 368-374 • R. HOWSE, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, UNCTAD, 2007 • B. SUSSMUTH et R. K. VON WEIZSACKER, "Institutional Determinants of Public Debt: A Political Economy Perspective", dans J. Ch. TREMMEL (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*, E. ELGAR, Northampton, Cheltenham, 2006, p. 170-184 • M. TOMZ, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries*, University Press, Princeton/Woodstock, Princeton, 2007 • M. WAIBEL, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011 • J. F. WILLIAMS, « Le droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contrat », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, La Haye, vol. I, 1923, p. 289-362.