

Les Administrations Publiques à l'épreuve de leur dette



1er et 2 Février 2018

Journées d'études européennes

Université de Nice
Salle du Conseil
Avenue Doyen Louis Trotabas, 06000 Nice

Renseignements et inscription:
gredeg.colloque@unice.fr



Membre de UNIVERSITÉ CÔTE D'AZUR



Société Française de Finances Publiques



LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES À L'ÉPREUVE DE LEUR DETTE

Les années 1980 ont marqué un tournant décisif dans le modèle de financement des États, et plus largement de l'ensemble des collectivités publiques : mus par des considérations politico-financières associées au renouveau de l'idée de marché, les décideurs politiques ont choisi de privilégier la dette dite de « marché ». Ainsi, le financement des Administrations publiques (APU : nationaux, locaux, sociaux) est aujourd'hui largement dépendant des marchés financiers. Si le phénomène n'est pas nouveau, il se distingue par son ampleur et sa généralisation : les volumes de liquidités empruntés atteignent des montants inédits dans l'histoire, tandis que le mouvement de mise en finance a éclipsé les autres formes d'emprunt devenues minoritaires, voire marginales.

Ces transformations contribuent à redéfinir en profondeur les relations de dette nouées par les Administrations publiques.

À la suite des séances du séminaire qui s'est tenu au cours de l'année écoulée, ce colloque conclusif a vocation à appréhender ces transformations pour en interroger les conséquences du point de vue des autorités publiques débitrices : *comment la mise en finance globale des dettes publiques modifie-t-elle la physionomie des Administrations publiques et appelle à leur redéfinition ?*

La problématique sera envisagée à la fois dans le contexte de gestion « non pathologique » de l'endettement public et dans les circonstances des « crises de la dette » - qui exacerbent les rapports de force en présence. Elle sera notamment évaluée au travers d'une mise en regard des Administrations publiques, des débiteurs privés et de leurs créanciers.

Les solutions et les réponses envisagées seront discutées autour de quatre grandes thématiques, éclairées par une mise en perspective historique.

1. Les Administrations publiques et l'administration de leur dette

Sur le plan de l'administration de la dette publique, la mise en finance a emporté des transformations majeures tant du point de vue des institutions que des outils. D'une part, on observe une standardisation des politiques de gestion *via* la constitution d'agence de la dette et la constitution de réseaux de partenaires bancaires sous la forme de *primary dealers*. L'Agence France Trésor a constitué, à ce titre, un modèle en Europe. Dans certains États, cette modification s'est en outre traduite par une forte externalisation des services financiers auprès de *law firms* qui accompagnent, au niveau juridique, le mouvement de banalisation des opérations de financement. D'autre part, la financiarisation - et la concurrence qu'elle emporte entre les titres sur les marchés -, a conduit à l'émergence de standards inspirés de la pratique privée. Ces contrats sont aujourd'hui qualifiés, par les principales juridictions compétentes, de contrat de droit privé, et l'État, d'opérateur économique ordinaire.

2. Les Administrations publiques et le contrôle de l'endettement

L'idéologie de marché, qui a accompagné et justifié la mise en finance de la dette publique, a également suscité une politique de contrôle de l'endettement et d'évitement du défaut en vue de « rassurer » les investisseurs : il s'agit, pour les Administrations publiques, de garantir leur accès aux marchés financiers et de conserver des conditions de crédit favorable. Ses effets sont tout d'abord perceptibles, à tous les échelons, dans les politiques dites « d'austérité » et, plus largement, dans les arbitrages politiques financiers adoptés au détriment des politiques sociales et partenariales (signature de contrats publics, mise en place de structures publiques *ad hoc*, et plus généralement les politiques d'externalisation de services publics). L'importance acquise par la logique de performance, fondée sur des règles d'efficacité d'économie et d'efficience, a ensuite engendré une modification profonde des modes de gestion publique, dite « active », en termes patrimoniale et comptable. Ces transformations se mesurent enfin à l'aune de la place acquise par les agences de notation de crédit, qui disposent aujourd'hui *de facto* et *de jure* d'un véritable pouvoir normatif.

3. Les crises de la dette publique

Les crises de la dette publique apparaissent consubstantielles de la dynamique du capitalisme. L'histoire est jalonnée par les défauts souverains, qui ont constitué une norme de gestion des siècles durant. Si les crises contemporaines de la dette n'apparaissent pas inédites à la lumière de l'histoire, elles procèdent, pour autant, de phénomènes nouveaux et décrivent

un renversement des rapports de pouvoirs. Face à un endettement public endémique, la volonté de la puissance publique, omnisciente, n'apparaît plus comme un facteur déterminant : l'Etat subit les crises, dépassé par les aléas du marché, leur volatilité et la perte de confiance que sa politique financière est susceptible d'engendrer. La question de l'insoutenabilité des dettes publiques a ainsi surgi dans le débat public et citoyen comme l'un des enjeux décisifs des démocraties contemporaines.

4. Les Administrations publiques défailtantes face aux créanciers

L'évocation des crises de la dette suggère également que l'on envisage, indépendamment des politiques de prévention *ex ante*, leur gestion *ex post*. A l'échelon des Etats, force est de constater l'absence de ce qui s'apparenterait à un droit européen voire international de la faillite. A défaut de mécanisme institutionnel de restructuration, les litiges nés de la dette publique sont résolus et arbitrés de manière *ad hoc*. Il est intéressant de distinguer à cet égard les relations de dette nouées par les autorités publiques avec les acteurs privés de celles engageant les créanciers publics. Concernant les premières, l'évolution jurisprudentielle devant les principaux fors compétents a consisté en la condamnation effective des Etats défailtants et l'octroi d'instruments de contrainte au bénéfice des créanciers privés dans le cadre du contentieux de l'exécution. Dans le contexte de la financiarisation de l'endettement, l'implication des créanciers publics revêt également une importance décisive dans la mesure où elle résulte bien souvent des opérations de renflouement (ou *bail-out*). La Grèce constitue à cet égard un cas d'école. Ces relations de dette, entre autorités publiques, se traduisent également par un affaiblissement de la puissance débitrice, qui fait l'objet d'une ingérence fiscale et politique de la part des institutions et Etats créanciers.

Notons que la situation est quelque peu distincte à l'échelon local. Tandis que le droit de la faillite s'applique à certaines collectivités (comme ce fut le cas pour différentes municipalités américaines telles que de Détroit), des solutions de nature contentieuse ont également vu le jour dans d'autres. En témoigne notamment la jurisprudence inhérente aux emprunts toxiques des collectivités françaises.

PROGRAMME

Jeudi 1^{er} février 2018

13h30

Accueil

14h00

Allocutions d'ouverture

Pr. Chr. VALLAR, Doyen de la Faculté de droit de Nice

Pr. J.-P. ALLEGRET, Directeur du GREDEG

Pr. M. BORGETTO, Directeur du CERSA

J.-F. BOUDET - C. LEQUESNE ROTH

15h00

Le Grand Livre de la Dette Publique

Pr. X. CABANNES (Paris Descartes)

15h30

Pause-café

16h00

LES ADMINISTRATIONS DÉFAILTANTES FACE AUX CRÉANCIERS

sous la présidence de Pr. M. TELLER (Nice)

Intervenant (20 min.) : B. LEMOINE (Paris Dauphine)

Discutants (20 min.) : Pr. J.-B. RACINE (Nice), C. EYRAUD (Aix Marseille)

Echanges avec la salle (20 min.)

Dîner de Gala

Vendredi 2 février 2018

8h30

Accueil

9h00

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET L'ADMINISTRATION DE LEUR DETTE

sous la présidence de J.-F. BOUDET (Paris Descartes)

Intervenant (20 min.) : **B. BAYENNET** (ULB) et **Pr. M. BOURGEOIS** (ULg)

Discutants (20 min.) : Pr. R. PELLET (Paris Descartes)

Echanges avec la salle (20 min.)

10h30

Pause-café

11h00

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE CONTRÔLE DE L'ENDETTEMENT

sous la présidence de M. MEZAGUER (Nice)

Intervenant (20 min.) : **Pr. F. MARTUCCI** (Paris II Panthéon-Assas)

Discutants (20 min.) : Pr. P. MUSSO (Nice) et Pr. S. KOTT (Poitiers)

Echanges avec la salle (20 min.)

12h30

Déjeuner

13h45

LES CRISES DE LA DETTE PUBLIQUE

sous la présidence de C. LEQUESNE ROTH (Nice)

Intervenant (20 min.) : **Pr. F. ALLEMAND** (Luxembourg)

Discutants (20 min.) : Pr. P. SAUNIER (Nice) et Pr. J.J. SUEUR (Toulon)

Echanges avec la salle (20 min.)

15h30

Discours, représentations et réalités budgétaires : comment comprendre la dette ?

C. HUSSON-ROCHONGAR (Amiens)

16h00

Pause-café

16h30

Les APU à l'épreuve de leur dette : regards des jeunes chercheurs

sous la présidence de F. JACOMINO (Nice)

E. BEAUVIRONNET (Paris Descartes)

"La dette publique et la BCE".

F. BONNEVILLE (Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

"La dichotomie débiteur-créancier a-t-elle un sens ? »

L. ICHER (Toulouse 1)

"Les OAT Vertes »

T. SADEGHI (Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

"Dette publique, les limites du droit, les droits du politique"

17h30

Rapport final

Pr. J. CHEVALLIER (Paris II Panthéon-Assas)