

LA FRANCE, LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ FINANCIÈRE ET LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

UNE NORMATIVITÉ SÉQUENTIELLE

PAR

JEAN-LUC ALBERT (*)

Dans le domaine des mathématiques, des systèmes d'information..., le concept de « séquentiel » se voit accolé à celui de « système » ou de « circuit » et peut s'entendre d'une structure comportant en elle-même une mémoire et une capacité d'adaptation de son état soit de façon automatique, soit en raison de la survenance de certains événements, qu'ils soient internes ou suscités par l'environnement externe, sauf à disparaître pourrait-on ajouter.

L'auteur de ces quelques lignes tend à penser que le système juridique « européen » construit depuis 1957 et surtout depuis le Traité de Maastricht de 1992 relèverait d'une telle démarche, qui conduit un ensemble d'Etats, plus ou moins nombreux, à admettre progressivement et par étapes, comme pour la France, à des instants-clefs de l'histoire de cette construction, de nouvelles avancées juridiques dans une perspective sans doute encore inavouée. La « boîte à outils » juridique conduit ainsi ces Etats soit à adapter les traités en raison de paramètres internes précédemment intégrés et de la survenance d'événements anticipés, soit à recourir à une nouvelle production normative, plus ou moins autonome, qui sera ultérieurement intégrée dans un ensemble juridique plus vaste mais unifié textuellement, que cela soit sur le plan de la norme nationale ou sur le plan de la norme européenne.

L'accumulation dans le temps des traités « européens » paraît traduire un tel processus, auquel n'échappent pas les deux traités « majeurs » sur le plan financier que sont le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) (1) et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) (2), traités auxquels la France a

(*) Professeur de Droit public à l'Université d'Auvergne (France).

(1) European Stability Mechanism ou ESM.

(2) Ces deux traités ont été largement commentés et analysés dans deux « Mélanges » sortis en 2012, à savoir les *Mélanges Molinier* (LGDJ), avec des contributions de Gil DESMOULIN, Francette FINES, Michel LASCOMBE, Jean-Victor LOUIS, Gilbert ORSONI, Francis QUÉROL, Frédérique RUEDA..., et les *Mélanges Lassale, Montagnier, Saïdj* (L'Harmattan), avec les contributions de Thierry DEBARD et Marc LEROY.

adhéré en 2012 (3) – la France a « transposé » fin 2012 le TSCG au travers de la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques (4). Cette mutation juridique trouve place dans un contexte normatif européen « dynamique », illustré par deux concepts : le « *two-pack* » (5), à vocation de surveillance budgétaire, et le « *six-pack* » (6), qui repose sur six textes adoptés fin 2011 s’inscrivant dans la Stratégie Europe 2020 appelée à suppléer – ou à se substituer à – la Stratégie de Lisbonne. De plus, elle s’insère dans de nouvelles perspectives d’encadrement du secteur financier européen, comme la construction d’une union bancaire européenne.

Ces textes, qui relèvent du droit dérivé, renforcent un paysage juridico-financier marqué par la diversité des normes, avec le TFUE, le TSCG, le Pacte de croissance renforcé, nonobstant la proposition d’un budget spécifique à la zone euro ou encore celle de la conclusion de contrats de croissance et de compétitivité entre les Etats et l’Union formulée lors du Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 décembre 2012, cela, en vue à la fois de coordonner les politiques économiques et de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes dits de solidarité ...

Le questionnement relatif aux finances publiques est en effet un des éléments essentiels de cette « construction » nouvelle sous l’angle d’une « gouvernance économique et budgétaire ». Il n’est cependant pas l’apanage des débats européens, mais donne lieu, en particulier en France, à un véritable débat interne, les finances publiques paraissant parfois être l’otage d’une compétition politique qui occulte toute réelle et consensuelle réflexion sur la gestion publique et des finances publiques (7) ; mais il est vrai que cette « conflictualité » n’est pas une spécificité française – il suffit pour s’en convaincre de regarder du côté des Etats-Unis d’Amérique.

Avec peut-être une pointe d’ironie, le présent propos empruntera à Daniel Strasser, qui fut membre de la Cour des comptes des communautés

(3) Loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l’article 136 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l’euro, *JORF*, 8 mars 2012, p. 4 314 ; Loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, *JORF*, 8 mars 2012, p. 4 314 ; Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire, *JORF*, 23 octobre 2012, p. 16 432.

(4) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JORF*, 18 décembre 2012, p. 19 816.

(5) Il s’agit de deux règlements proposés dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » : un projet de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro ; un projet de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l’évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro. Cf. Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, 2010/0281, 29 sept. 2010.

(6) Le « *six-pack* » comprend cinq règlements (n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011) et une directive (n° 2011/85/UE) relatifs à la gouvernance économique et budgétaire adoptés en novembre 2011.

(7) Comme en atteste le rejet par le Sénat, le 7 novembre 2012, du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, par 189 voix contre 152, l’alliance de la droite (UMP), du centre (UDI) et du parti communiste (GCRC) ayant pour des raisons différentes conduit à une coalition négative à l’égard de la stratégie budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Rappelons cependant que c’est l’Assemblée nationale qui a le dernier mot dans la procédure législative française.

européennes, la phrase suivante : « *depuis 1984, la discipline budgétaire est devenue le maître-mot en matière de finances publiques, à l'initiative des Etats membres grands payeurs. Ce terme n'est pas pris dans son acception habituelle qui est celle de qualifier un comportement, mais dans celui de contrainte absolue fixée a priori sans considération des nécessités du moment. La discipline budgétaire communautaire est un objectif en soi et non un comportement* » (8) ! On soulignera cependant que ce que les Etats membres ont voulu imposer au budget communautaire et ont imposé – tout en rappelant ici que les communautés ont connu l'emprunt pour leur budget général et que la Banque européenne d'investissement (BEI) s'est toujours financée par l'emprunt sur les marchés financiers –, ils n'ont, à l'évidence, jamais été en mesure de se l'imposer à eux-mêmes. L'Allemagne fédérale elle-même a recouru près d'une dizaine de fois avant 2009 à des clauses dérogatoires pour se soustraire à ses propres obligations financières constitutionnelles.

Or, la crise économique et financière, née ou apparue à partir de 2007-2008, a accéléré un débat ancien mais qui jusque-là n'apparaissait pas nécessairement primordial, en dépit des avertissements ou conseils « d'experts » dont les avis étaient sinon écartés, du moins souvent oubliés depuis une trentaine d'années. Cette crise, qui a frappé les Etats-Unis puis l'Europe au sens large, a eu pour première conséquence, en matière de finances publiques, de réduire très fortement les recettes fiscales, sans pour autant que la dépense publique ne s'aggrave trop fortement, conduisant à des déficits publics importants. Puis elle a entraîné des difficultés nouvelles et parfois inattendues pour plusieurs Etats en ce qui concerne leur endettement, situation elle-même aggravée par la nécessité de venir soutenir le secteur privé, en particulier bancaire, puis certains Etats eux-mêmes. Ainsi, les « bons élèves » comme l'Espagne, l'Islande, l'Irlande..., salués il y a peu pour le bon état de leurs finances publiques, ont vu leur situation s'inverser. De fait, au sein de l'Union européenne, sont en fin de compte apparues deux catégories d'Etats : ceux qui ont réussi à maîtriser l'évolution de leurs finances publiques pour revenir à une certaine stabilité, comme la Finlande, l'Allemagne, la République tchèque, le Luxembourg, la Suède, l'Autriche, l'Estonie..., et d'autres Etats, qui arrivent difficilement à maîtriser leur évolution financière tout en connaissant des périodes de récession économique aggravant les pertes de recettes fiscales, comme la Grèce (9), l'Espagne, le Portugal (10)..., mais aussi, pourquoi ne pas le citer, le Royaume-Uni,

(8) Daniel STRASSER, « Les finances publiques communautaires face aux échéances et aux nécessités », *RAE*, n° 1, 1992, pp. 60 et suiv. ; « Les finances de l'Europe. Bilan et perspectives. A la mémoire de Daniel STRASSER, 26 avril 1996 », *LPA*, n° 112, 17 sept. 1997.

(9) Selon Eurostat, la Grèce aurait connu en 2011 un déficit de 9,4 % du PIB, et se situerait à 6,6 % en 2012, mais dans un contexte marqué par une contraction de son PIB toutes les années de 2010 à 2013, avec -7,1 % en 2011.

(10) On peut à cet égard concevoir l'analyse critique du professeur Eduardo PAZ FERREIRA à l'égard des mesures de redressement des comptes publics appliquées au Portugal et leur incidence en matière économique et sociale. Cf. Editorial, *Revista de Finanças e Direito Fiscal*, vol. IV, n° 4, 19 juin 2012.

d'autres Etats qui étaient déjà fortement endettés avant la crise réussissant à en atténuer l'impact comme la Belgique ou l'Italie, mais se situant encore à un niveau particulièrement élevé. La France rejoint ce second « camp » (11).

La situation est d'autant plus difficile que cette distinction en deux catégories d'Etats, voire d'économies, se retrouve à l'intérieur même de la zone euro, laquelle tend à devenir un espace autonome et relativement distancié de celui de l'Union européenne. Cette dualité de situation au sein de la zone euro ne tient pas seulement au différentiel de dette, mais aussi aux taux d'intérêt accompagnant les emprunts des Etats et aux stratégies des organismes bancaires et autres institutions financières dans leurs placements en direction des dettes souveraines non risquées. L'Etat français bénéficie ainsi d'une situation très « avantageuse » au regard de son niveau d'endettement, en profitant actuellement de taux d'intérêt particulièrement bas, à l'instar de l'Allemagne ou des Pays-Bas (12) ; mais cette situation pourra-t-elle durer en 2013 ?

Les traités européens successifs avaient pourtant progressivement intégré la nécessité d'une réelle maîtrise des finances publiques des Etats membres et cela était perceptible dès les années 1980, avec le Système monétaire européen dont la France avait dû se retirer à deux reprises – déjà, ajouterait-on. On ne saurait oublier que la France et l'Allemagne ont été à l'origine de l'échec des dispositifs financiers institués à la suite du Traité de Maastricht, cela, avec la complicité des autres Etats membres, en 2003. On ne saurait non plus oublier que la France a été à l'origine de l'échec – partagé avec les Pays-Bas cette fois – du Traité portant Constitution pour l'Europe, en 2005, et donc aussi de son volet financier. La ratification du Traité de Lisbonne (13) fut approuvée en France par la seule voie parlementaire, en dépit des demandes d'organisation d'un nouveau référendum. Le volet financier du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui en est résulté est relativement classique s'agissant des finances publiques nationales.

Un nouveau texte adopté à Bruxelles le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) va aggraver un paysage juridique relativement complexe dans le cadre d'une démarche intergouvernementale, faute de l'adhésion du Royaume-Uni et de la République tchèque. Parallèlement, le développement des mécanismes européens de solidarité

(11) Bernard SCHWENGLER, *Déficits publics. L'inertie française*, L'Harmattan, 2012.

(12) Ainsi, selon l'Agence France Trésor, le taux moyen pondéré pour les BTN et OAT serait de 1,93 % au 31 octobre 2012, les emprunts de 20 à 50 ans bénéficiant de taux légèrement supérieurs à 3 %. Début décembre 2012, l'AFT annonçait avoir émis des OAT à dix ans au taux de 1,87 %, événement en soi exceptionnel puisque pour la première fois ce taux passait en dessous de la barre des 2 %, rejoignant ainsi la dizaine de pays dans le monde connaissant une telle situation.

(13) Du 13 décembre 2007.

financière avec des Etats membres en difficulté donnait lieu à l'adoption d'un autre texte, le 1^{er} février 2012, à savoir le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Ces deux traités engageant les finances de l'Etat, leur ratification impliquait en France l'adoption d'une loi l'autorisant, sur le fondement de l'article 53 de la Constitution. Le soulagement français qui a suivi la décision du Conseil constitutionnel relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), décision du 9 août 2012 (14), et le soulagement européen qui a suivi celle de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 12 septembre 2012 (15) relative au Mécanisme européen de stabilité (MES), bien que teintées de quelques interrogations sur les conséquences de tels traités (16), n'ont sans doute été que des soulagements temporaires, liés à un processus devant donner l'impression d'une acceptation commune d'une nouvelle discipline financière européenne.

C'est sans doute oublier que ces deux décisions ne portaient pas sur le même texte et n'ont pas la même portée (17). Les deux traités en question n'obéissent pas à la même logique, même si tous les deux s'inscrivent en réalité dans une histoire financière européenne progressive et continue. L'un, le Traité MES, introduit ou plutôt conforte une solidarité financière vis-à-vis d'Etats membres de la zone euro, tandis que l'autre, le Traité TSCG (18), organise une nouvelle forme – et gouvernance – de discipline économique et financière (19). Cependant, ce dernier va bien au-delà de la mise en place d'un simple dispositif coordonné et unifié de surveillance et de discipline budgétaire des Etats membres. Ces deux textes ne peuvent, en outre, être lus et analysés sans tenir compte du rôle, essentiel désormais, de la Banque centrale européenne.

Il en résulte pour la France une double démarche : celle consistant à accepter la construction d'un cadre fonctionnel pérenne et celle cherchant à rendre plus effective une discipline financière dont les principales mesures furent jusque-là mises en échec.

(14) Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *JORF*, 11 août 2012, p. 13 283.

(15) Bundesverfassungsgericht, Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Verträge und Fiskalpakt überwiegend erfolglos, 2 BvR 1390/12, 12 sept. 2012.

(16) Cf. Paolo RIDOLA, « "KARLSRUHE LOCUTA CAUSA FINITA ?" Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stato e gli incerti destini della democrazia federalista in europa », *Fédéralismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 18/2012 ; Marc LEROY, « Paradigme démocratique et réforme des finances publiques », *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdj, figures lyonnaises des finances publiques*, L'Harmattan, 2012, pp. 215 et suiv. ; Raoul Marc JENNER, « Traité flou, conséquences limpides », *Le Monde diplomatique*, oct. 2012, p. 4.

(17) Walter FRENZ, Editorial, « BvertG hält Europakures », *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, n° 10, 2012, p. 1 et p. 433 pour le texte de la décision de la Cour constitutionnelle.

(18) La France fut ainsi le 13^e Etat de l'Union et le 9^e de la zone euro à avoir ratifié ce traité.

(19) Nuno Cunha RODRIGUES / Guilherme W. D'OLIVEIRA MARTINS, « As recentes decisoes do Conselho Europeu : abyssus abyssum invocat ? », *Revista de Finanças Publicas e Direito Fiscal*, vol. IV, n° 4, 19 juin 2012 ; Jean-Bernard MATTRET, « La discipline budgétaire européenne », *RFFP*, n° 20, 2012, pp. 167-181.

UNE ACCEPTATION PROGRESSIVE
D'UN CADRE FONCTIONNEL PÉRENNE

La lutte contre les déficits publics est progressivement devenue l'une des préoccupations majeures au sein de l'Union européenne, alors même que l'on pouvait discerner un ensemble d'orientations marquées, du moins en apparence, par une volonté de coordination, d'harmonisation des politiques économiques.

L'Europe est passée par différents stades d'une construction économique, monétaire, qui ont tous connu des situations de crise dont la résolution paraissait devoir conduire à plus d'intégration européenne. L'échec du mécanisme dénommé « Serpent monétaire européen » à la fin des années 1970, la crise du Système monétaire européen initié au début des années 1980 (20) sont en partie dus à la dégradation des finances publiques d'un certain nombre d'Etats européens.

En ce sens, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont initié une démarche nouvelle, du moins a-t-on pu le penser alors, fondée à la fois sur un cadre relativement précis s'agissant des déficits publics nationaux et la mise en place de procédures apparemment claires et rigoureuses.

Une démarche hésitante dans une quête textuelle

La France n'a approuvé – mais elle l'a fait – qu'à une très faible marge majoritaire le Traité de Maastricht. Or, ce Traité (21) a été à l'origine d'une nouvelle approche des finances publiques des Etats membres en introduisant un article 104 C au sein du Traité CE, lequel invitait en son point 1 les Etats à éviter les déficits publics excessifs. Cette nouveauté textuelle s'accompagnait des points 2 à 14 de l'établissement d'une procédure conférant à la Commission européenne des fonctions de surveillance, d'expertise et de proposition et au Conseil un rôle décisionnel à l'égard des Etats « défaillants ». Ce dispositif était complété par le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, protocole précisant à la fois les valeurs de référence déclenchant les procédures communautaires, à savoir 3 % du PIB pour le déficit public et 60 % du PIB s'agissant de la dette publique. En outre, il était clairement mis en avant que le concept de « public » visait dès l'origine les comptes non de l'Etat seul, mais ceux des trois strates d'administrations publiques, dans une démarche consolidée, à savoir les administrations centrales, dont l'Etat, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales. Cette approche en termes de comptabilité économique permettait de prendre en compte la diversité des formes administratives d'organisation des Etats mais aussi budgétaires.

(20) Cf. Raymond BARRE, « Le Système monétaire européen après cinq ans », *Politique étrangère*, n° 1/84, pp. 41-48.

(21) « EUROPE. De la communauté à l'union », *Pouvoirs*, n° 69, 1994.

Le professeur Franklin Dehousse (22) notait à ce sujet que l'insertion dans un protocole des valeurs de référence et non dans le libellé même du traité avait été une solution pour répondre aux critiques émises par de nombreux Etats à l'encontre de ces deux critères afin de pouvoir les modifier plus facilement en recourant à une procédure simplifiée visée à l'article 104 C-14, alinéa 2, sous réserve quand même de l'unanimité du Conseil. L'inclusion de ces critères participait d'une démarche de convergence des économies nationales avant que de fixer aux Etats membres de la zone euro un objectif d'équilibre ou d'excédent des finances publiques à atteindre sous le contrôle de la Commission et du Conseil.

Le Traité d'Amsterdam ne constitue pas une mutation décisive puisqu'il se contente de faire évoluer la numérotation du Traité CE en ce domaine en transformant l'article 104 C en article 104, le Protocole n° 20 sur les déficits excessifs demeurant l'instrument décisif en ce domaine dans la définition des valeurs.

Le Conseil européen d'Amsterdam adoptait le 17 juin 1997 une résolution sur le Pacte de stabilité et de croissance (23), destiné en particulier aux Etats devant relever de la zone euro et applicable aux candidats à celle-là. Ce Pacte de stabilité et de croissance, concrétisé initialement par deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997, constitue le second volet de l'Union économique et monétaire, car une monnaie et une politique monétaire uniques ne sont guère concevables sans un minimum de politique budgétaire commune. Il en résultait que les Etats participants adhéraient, par le biais de ce Pacte, à un certain nombre de principes et objectifs : avoir des finances publiques saines, s'engager à éviter les déficits publics excessifs et retenir « *comme objectif à moyen terme [...] une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* », degré disciplinaire supplémentaire, voire ultime, à la demande notamment de l'Allemagne.

En la matière, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe se révéla peu novateur puisque les valeurs de référence restaient intégrées dans un Protocole 10 sur la procédure concernant les déficits excessifs, document complémentaire de l'article III-184 qui, lui, présentait quelques précisions nouvelles s'agissant du mode de votation du Conseil et prévoyait qu'une loi européenne pourrait remplacer ledit protocole avec l'établissement des mesures appropriées.

Toutefois, parallèlement, dès 2005 et pour des raisons exposées plus avant, les Etats membres décidèrent de réformer le Pacte de stabilité et de croissance (24), tout en gardant les valeurs de référence en termes de déficit et de dette, pour désormais dissocier déficit conjoncturel et déficit structurel

(22) Franklin DEHOUSSE, in Vlad CONSTANTINESCO / Robert KOVAR / Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Economica, 1995, pp. 245 et suiv.

(23) Sur le fondement des articles 99 et 104 TCE.

(24) Sa réforme ayant d'ailleurs été suggérée par différents experts : cf. *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, La Documentation française, Paris, 2004.

et abandonner le critère antérieur dérogatoire d'une récession économique sévère (25) pour passer à une situation de récession appréciable en fonction de « *facteurs pertinents* ».

Dans cette démarche juridique évolutionniste, le Traité de Lisbonne a repris l'esprit et la méthode du Traité établissant une Constitution pour l'Europe dans le libellé du nouvel article 126 TFUE, tout en renvoyant à nouveau à un protocole pour la définition des valeurs de référence et du périmètre d'application, l'article 126-14 permettant au Conseil, à l'unanimité, de remplacer le protocole en question par des « *dispositions appropriées* », « *conformément à une procédure législative spéciale* ».

Deux éléments novateurs méritent ici d'être mis en avant. D'une part, la typologie des sanctions prononçables contre un Etat défaillant a évolué, la Banque européenne d'investissement étant amenée à revoir « *sa politique de prêts à l'égard de l'Etat* » concerné. D'autre part, l'Acte final du Traité de Lisbonne (26) comporte une Déclaration 30 « *ad article 104 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* », laquelle, tout en proclamant l'attachement des Etats membres au Pacte de stabilité et de croissance, intégrait cette démarche financière dans une politique économique plus globale tout en maintenant l'objectif de l'excédent budgétaire en période « *de conjoncture favorable* ». Or, cette Déclaration impulsait aussi une nouvelle démarche européenne en mettant l'accent sur la nécessaire restructuration des recettes et dépenses publiques, « *tout en respectant la discipline budgétaire* », en appréhendant les décisions budgétaires dans le cadre du cycle économique et en demandant à la Commission et aux Etats de formuler de nouvelles propositions et contributions visant à adapter le Pacte de stabilité. Etait ainsi initiée finalement, sous la double pression allemande et française, une nouvelle gouvernance économique, fondée à l'origine sur la Stratégie de Lisbonne puis sur la « *Stratégie Europe 2020* », lesquelles reposent, notamment, sur un appareillage juridique fondé sur le droit dérivé et d'abord sur le recours au règlement dont la Commission européenne est à l'origine. Tel est le sens des cinq règlements des 8 et 16 novembre 2011 et de la directive du 8 novembre 2011 précités, qui sont centrés sur une surveillance accrue des Etats membres, deux règlements étant plus spécifiques à la zone euro.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, conclu le 2 mars 2012 (27) entre 25 Etats membres dans le cadre d'une approche intergouvernementale, s'inscrit dans une continuité d'écriture des traités « *communautaires* » et offre, enfin, une

(25) Une perte d'au moins 2 % de PIB.

(26) Acte final (2007/C), C 306/231, *JOUE*, 17 déc. 2007.

(27) Dans le prolongement notamment de la Déclaration des membres du Conseil européen du 30 janvier 2012 « *Sur la voie d'un assainissement axé sur la croissance et d'une croissance favorable à l'emploi* ».

lecture quasi globale et unifiée de cette discipline budgétaire si souvent proclamée et en réalité si peu imposée en pratique (28).

Toutefois, c'est un autre mécanisme, le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), conclu peu auparavant, qui offre, en s'appuyant sur l'article 136 TFUE modifié pour la circonstance, l'instrument financier décisif concernant les Etats membres de la zone euro les plus en difficulté sur le plan financier. L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 du TSCG, précédée en France d'une « transposition » au travers de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (29) pouvant, pour sa part, entrer en vigueur le 1^{er} mars 2013, n'est cependant pas en ce domaine un aboutissement final. En effet, un dernier « paquet » législatif final doit encore accompagner ce processus s'agissant de la surveillance budgétaire dans la zone euro (30), ce qu'a rappelé le Conseil européen d'octobre 2012.

Qu'en était-il s'agissant de la réalité de la situation financière des Etats membres au cours de cette période des années 2007-2011 ? En reprenant les statistiques de l'OCDE (31), les processus financiers sont révélateurs d'une mutation qui a conduit à entrevoir une nécessité nouvelle reposant sur une solidarité financière européenne elle-même imprévue par les textes européens, en particulier par le Traité de Lisbonne.

La Grèce, à l'évidence, a atteint en 2009 une situation de non-retour financier avec un déficit des administrations publiques correspondant à 15,6 % de son PIB. C'est cependant oublier l'Irlande qui a atteint, chiffre record, le niveau de 31,2 % de son PIB la même année (32).

En ce domaine, la France et l'Allemagne n'ont jamais été au même niveau et n'ont, tout au long de la période 2006-2011, jamais été en concordance financière : en effet, l'Allemagne connaissait un excédent financier en 2007, alors que la France, cette même année, voyait son déficit s'aggraver par rapport à 2006, en se situant à 2,7 % du PIB. Il en est résulté que, au plus fort de la crise financière, le déficit allemand a atteint, en 2010, 4,3 % de son PIB contre, pour la France, 7,6 % en 2009 et 7,1 % en 2010, les trajectoires de sortie de cette situation étant diamétralement opposées, l'Allemagne affichant en 2011 un déficit de 0,9 % contre 5,2 % pour la France. Les conséquences en matière de dette publique sont tout aussi évidentes : la France et l'Allemagne sont relativement proches en 2006, avec respectivement un

(28) Le professeur Thierry DEBARD s'est inévitablement interrogé sur cette succession de traités et de mécanismes « disciplinaires » dont le respect par les Etats est finalement la question centrale : cf. Thierry DEBARD, « Réviser les traités ou les respecter ? Brèves remarques à propos de la crise de la dette dans les Etats membres de l'Union européenne », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdji, figures lyonnaises des finances publiques*, L'Harmattan, Paris, 2012, pp. 97 et suiv.

(29) Loi organique que le Conseil constitutionnel a partiellement censurée, en particulier s'agissant de dispositions intéressant l'indépendance du Haut Conseil des finances publiques créé en la circonstance : Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *JORF*, 18 déc. 2012, p. 19 856.

(30) Conclusions du Conseil européen, 18-19 oct. 2012.

(31) OCDE, « Dette et déficit des administrations publiques en pourcentage du PIB. Projections annuelles », *Perspectives économiques*, n° 91, juin 2012.

(32) Sans oublier le Portugal, à -10,2 % en 2009, le Royaume-Uni à -11 %, l'Espagne à -11,2 %...

niveau de 71,2 % et de 69,8 % du PIB, pour s'éloigner dès 2007 – et donc avant le plus fort de la crise elle-même –, les calculs et projections de l'OCDE – selon sa définition propre de la dette publique – situant les engagements de la France en 2011 à 100,1 % de son PIB contre 87,2 % pour l'Allemagne, évolution d'ailleurs marquée aussi par les premières conséquences financières des plans de soutien financier à certains Etats en difficulté.

Il est vrai que, dans le même temps, le Royaume-Uni, en situation de crise financière majeure, passait de 46 % de son PIB en 2006 à 97,9 % en 2011, le record au sein de l'OCDE étant sans conteste atteint par le Japon, dont la dette représentait 205,5 % de son PIB en 2011, les projections de l'OCDE situant ce pays à plus de 220 % de son PIB en 2013, l'Irlande passant pour sa part de 28,6 % en 2007 à 114 % en 2011, record absolu de progression !

De l'échec constitutionnel à l'intégration européenne

L'échec référendaire français de 2005, complété par le rejet néerlandais, a mis fin à une approche très spécifique de la construction européenne ou du moins perçue comme telle. La relance de cette construction devait passer par un nouveau traité, conclu en 2007, à savoir le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne.

Saisi par le nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy, le Conseil constitutionnel devait confirmer fin 2007 la nécessité de réviser la Constitution avant de pouvoir soumettre au Parlement une loi autorisant la ratification de ce Traité (33), ce qui sera fait au travers de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 modifiant le Titre XV de la Constitution (34), le vote du projet de loi autorisant la ratification ayant lieu « dans la foulée » de cette révision (35).

La réflexion financière pouvait alors suivre un cours constitutionnel nouveau marqué par une double impulsion, alors même que la crise économique et ses effets financiers ne s'étaient pas encore réellement fait sentir sur les comptes publics. Cette double impulsion fut à la fois celle de l'exécutif, la plus décisive, mais aussi celle des députés centristes à l'Assemblée nationale, qui déposaient début 2008 une proposition de loi constitutionnelle particulièrement radicale en matière d'équilibre des finances publiques (36).

(33) Conseil constitutionnel, Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *JORF*, 29 déc. 2007, p. 21 813.

(34) Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, *JORF*, 5 fév. 2008, p. 2 202.

(35) Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne, le Traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, *JORF*, 14 fév. 2008, p. 2 712.

(36) Assemblée nationale, Proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques, n° 573, 9 janvier 2008, présentée par MM. François SAUVADET, Charles de COURSON et les membres du groupe Nouveau centre et apparentés.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, avait annoncé son intention de proposer une révision générale des institutions de la V^e République : en 2007 était confié à Edouard Balladur, ancien Premier ministre, le soin d'animer un Comité de modernisation des institutions de la V^e République, lequel rendra ses conclusions en octobre 2007 (37). Toutefois, le contenu de ce rapport se révéla particulièrement limité sur le plan des questions financières, tout comme le projet de loi constitutionnelle qui devait en résulter.

De ce fait, les députés relevant du groupe Nouveau Centre à l'Assemblée nationale déposèrent en janvier 2008 une proposition de loi constitutionnelle relativement brève et visant les articles 47 et 47-1 de la Constitution, proposition reprenant pour le budget de l'Etat une architecture budgétaire calquée sur le modèle des finances locales et interdisant que la section de fonctionnement soit en déficit, tout en admettant le recours à l'emprunt pour une section d'investissement, les lois de financement de la sécurité sociale, pour leur part, ne devant pas, de façon plus globale, faire état de charges dépassant l'ensemble des recettes. Cette proposition fut renvoyée en commission et ne devait pas donner lieu à une nouvelle discussion, engagement étant alors pris de revoir cette question dans le cadre de la révision constitutionnelle souhaitée par le Président de la République.

Toutefois, la discussion en question ne fut guère plus positive lorsqu'on en vint aux questions financières. Le compromis final trouvé au sein de la majorité aura porté sur l'introduction, à l'article 34 de la Constitution, des lois de programmation – remplaçant les lois de programme –, avec un additif textuel, à savoir des lois de programmation relatives aux finances publiques faisant état des orientations pluriannuelles des finances publiques tout en s'inscrivant dans un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, sans pour autant que ces lois de programmation se voient conférer un statut supérieur aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le vœu alors formulé par les députés centristes d'un texte de nature organique au sens de l'article 46 de la Constitution, élargissant ainsi le périmètre des lois organiques financières, n'eut pas plus de succès. La première loi de programmation adoptée pour 2009-2012 fut d'ailleurs adoptée après le vote de la loi de finances pour 2009. Deux lois de programmation successives, nécessairement en cohérence avec le programme triennal présenté à Bruxelles, ont traduit l'habituelle aptitude à repousser les échéances en ce domaine, à « lisser » dans le temps l'objectif de l'équilibre des comptes publics.

La crise économique et financière née en 2007-2008 et l'évolution douloureuse des finances publiques nationales ont conduit le gouvernement de François Fillon et le Président de la République à chercher, dans une

(37) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Rapport « Une V^e République plus démocratique » remis au Président de la République le 29 octobre 2007, La Documentation française.

démarche qu'on retrouve dans d'autres pays, à inscrire dans la Constitution une nouvelle approche en ce domaine, fondée notamment sur des lois-cadres qui se seraient substituées aux lois de programmation et auraient permis d'instaurer une dimension organique en ce domaine, conférant aux normes financières retenues sur une base pluriannuelle une autorité nouvelle par rapport aux lois financières annuelles, le Conseil constitutionnel se retrouvant alors en qualité de gardien des finances publiques nationales.

Le débat qui a accompagné le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques et a donné lieu à de vastes discussions parlementaires, votes et navettes entre les deux assemblées d'avril à juillet 2011 a montré le refus d'une partie de la classe politique française de se lier par une telle approche juridique, alors même que le projet de loi, loin de se calquer sur le système constitutionnel allemand, ne paraissait pas de prime abord particulièrement redoutable. De fait, ce texte, qui comportait aussi un volet fiscal qui sera abandonné par le gouvernement devant le Sénat dans un signe de recherche d'un consensus politique, sera adopté par chacune des assemblées mais n'aura pas de suite, faute d'une majorité qualifiée suffisante dans la perspective d'un congrès à Versailles, alors même que son adoption en des termes similaires aurait pu conduire à faire adopter cette révision constitutionnelle par la voie référendaire, sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Le rapport de force politique faisait certes apparaître une majorité absolue de près de 56% des suffrages exprimés au sein des deux assemblées, mais cela était insuffisant par rapport aux 3/5 des suffrages exprimés exigés pour une adoption en Congrès ; le recours au référendum fut évoqué mais finalement abandonné. L'échec constitutionnel français était somme toute paradoxal au regard des discours tenus et de l'instauration progressive de mécanismes institutionnels nationaux centrés sur les finances publiques, comme le Conseil national des finances publiques, le Conseil des Exécutifs...

En outre, la Revue générale des politiques publiques (RGPP), à présent suppléée par la modernisation de l'action publique (MAP), n'a jamais conduit à une remise en cause ou à une réforme en profondeur d'une politique publique majeure en France dans le sens d'une réduction sensible de la dépense publique, à tout le moins s'agissant des politiques interventionnistes, si on fait abstraction, bien entendu, de la réorganisation administrative de l'Etat opérée depuis 2004 – et donc avant la RGPP – et de l'émergence du concept fondateur du non-remplacement d'un fonctionnaire d'Etat sur deux.

Faute d'avancée purement nationale et de la fixation de normes nationales, c'est sur le terrain européen que s'est en fin de compte jouée la « pièce » décisive en ce domaine, là aussi après bien des insuccès dont la France a été l'un des responsables principaux.

Le paradoxe de la construction européenne en matière budgétaire, tout du moins en ce qui concerne les politiques budgétaires des Etats membres, aura été de constater que si le droit primaire se révélait relativement clair en la matière, le droit « dérivé » offrait un certain nombre d'assouplissements,

rendant progressivement inefficace cette « quête » d'une politique budgétaire coordonnée, homogène au sein de l'espace européen.

Les pratiques de plusieurs Etats, dont la France, ont longtemps nui à cette démarche, même si, en certaines périodes, notamment en raison d'une bonne conjoncture économique, les risques budgétaires furent quelque peu sinon oubliés du moins négligés (38).

Les procédures instituées pour assurer le respect des règles et normes précitées étaient pourtant précises, ordonnées et cohérentes. Ont ainsi été instituées des procédures de surveillance, de coordination et de sanction par le Conseil Ecofin, avec le concours de la Commission et de comités techniques comprenant principalement des représentants des Etats membres, notamment le Comité économique et financier (39).

S'il n'est pas question ici de décrire celles-là, marquées par une évolution significative dans le temps (40) à la fois sur le terrain des délais et du rôle de la Commission, il convient de rappeler le cadre renforcé assis sur le TFUE, qui permet au Conseil de fixer au printemps les grandes orientations des politiques économiques des Etats et de l'Union (41). La France doit ainsi fournir annuellement un programme triennal de stabilité (42), qui présente les principales données économiques et les mesures financières envisagées pour atteindre l'objectif d'équilibre. Le Conseil émet un avis (43) sur la conformité de ce programme audit objectif, aux grandes lignes de la politique économique recommandée et à la convergence des politiques économiques (44). Il faut ici souligner que, au terme de la procédure, le Conseil peut constater le déficit (45), émettre des recommandations, éventuellement rendues publiques, pour sa disparition, mettre en demeure l'Etat de prendre les mesures nécessaires puis, sauf déficit « *exceptionnel et temporaire* » (46), adopter des sanctions, notamment par un dépôt de fonds non rémunéré (47) appelé à être restitué à l'Etat ayant redressé la situation ou transformé au bout de deux ans en amende (48).

(38) Sous réserve de statistiques publiques fiables.

(39) Cf. Jean-Luc ALBERT / Luc SAÏDJ, *Finances publiques*, Dalloz, Paris, 2011.

(40) Axes des règlements adoptés en 2005 puis réformés par de nouveaux règlements en 2011.

(41) TFUE, art. 121.

(42) Programme de convergence pour les Etats non membres de la zone euro. Le calendrier actuel implique désormais que les Etats membres établissent un tel programme dès le début de l'année qui précède l'année concernée, en tout état de cause avec un déroulé institutionnel européen au cours du premier semestre.

(43) Et, éventuellement, des recommandations.

(44) Le contenu en a été fixé par le Conseil dans un « code de conduite » établi en 1998 et révisé depuis. Une procédure semblable a, depuis le Traité d'Amsterdam, permis au Conseil de fixer annuellement – après intervention du Conseil européen, de la Commission et du Parlement européen – des grandes lignes pour l'emploi (GLE), que doit respecter chaque Etat dans un Plan d'action national (PAN), avec rapport annuel au Conseil qui peut formuler des recommandations (TFUE, art. 148). La Commission européenne s'efforce de coordonner les deux procédures.

(45) Sur initiative de la Commission.

(46) Grave récession économique, circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de l'Etat.

(47) Plafonné à 0,5 % du PIB.

(48) Non restituée et répartie entre « Etats vertueux » au prorata de leur produit national brut : TFUE, art. 126 et régl. 1467/97, 7 juil. 1997.

Initialement fixée à 2004 par le Conseil européen de Barcelone de 2002, l'échéance de rétablissement de l'équilibre des comptes publics fut reportée à 2006 et ne fut en fin de compte pas respectée. La crise financière née en 2007-2008, qui a marqué une majorité d'Etats membres, a « enrayé » ce mouvement.

Toutefois, il ne faudrait pas considérer que les Etats ont tous connu dans les années 1990-2000 une situation marquée par une aggravation permanente et constante de leurs comptes publics. La réduction des déséquilibres avait porté ses fruits pendant la fin des années 1990 puisque, en moyenne européenne, le solde annuel des administrations publiques était passé d'un déficit sensible en 1996, de plus de 4 % du PIB, à un excédent d'environ un point de PIB en 2000, année où la majorité des administrations publiques nationales enregistrait un excédent, entraînant une baisse de l'endettement public (49) qui restait cependant supérieur au plafond de 60 %, du moins en moyenne (50).

Pendant, ce mouvement a été contrarié par le ralentissement de l'activité économique qui s'est manifesté à partir de 2001 et qui, engendrant une dégradation quasi générale des comptes publics, a conduit la Commission européenne à déclencher les procédures d'alerte rapide ou de déficit excessif contre plusieurs pays et non des moindres (l'Allemagne, la France et l'Italie, qui représentaient plus de la moitié du PIB de l'Europe des Quinze et les trois quarts de celui de la zone euro).

A partir du début des années 2000, le Conseil a dû adopter à de nombreuses reprises des décisions constatant des déficits excessifs : contre le Portugal (2002 et 2005), l'Allemagne (2003), la France (2003), la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque (2004), le Royaume-Uni (2006)... Une procédure d'alerte rapide était déclenchée en 2003 contre l'Italie, en 2004 contre Chypre, en 2006 contre l'Allemagne et le Royaume-Uni... La France a connu une situation contrastée durant cette période, son déficit repassant au-dessus de 3 % en 2003, puis s'aggravant jusqu'en 2005, pour se redresser en 2006 autour de 2,3 % du PIB.

Or, l'engagement des procédures pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne a donné lieu à un « affrontement » juridique entre le Conseil et la Commission. En novembre 2003, la Commission avait en effet adressé au Conseil ses recommandations à ce sujet. Le Conseil, non seulement ne les a pas retenues, mais dans ses conclusions du 25 novembre 2003 avait suspendu la procédure pour les deux Etats. La Commission saisit la Cour de justice sur ce point et obtint d'elle l'annulation, le 13 juillet 2004 (51), de ces conclusions, le Conseil s'étant écarté des règles établies en ce domaine par le Traité et le règlement 1 467/97.

(49) Environ les trois quarts du PIB en 1996 et les deux tiers du PIB en 2000.

(50) Une majorité d'Etats étant à cette date sous cette barre des 60 %.

(51) CJCE, Assemblée plénière, aff. C.27/04, Commission des communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne, *Rec.*, 2004, I, 06649.

A la suite de cette décision, les Etats ont recherché un nouveau compromis, débouchant sur deux règlements du 27 juin 2005 qui redéfinissent le concept de déficit excessif en prenant notamment en compte la notion de déficit structurel pour le dissocier d'un déficit conjoncturel, argument sur lequel vont ensuite s'appuyer les Etats à l'occasion de la crise de 2008. En 2011, d'autres textes européens ont revu le rythme des réductions de déficit (52), ainsi que les délais reconnus à la Commission et au Conseil pour statuer, tout en fixant un objectif à moyen terme (OMT) du solde structurel, à savoir entre 0 et -1 % du PIB, ou encore le contenu informatif des textes nationaux en matière de prévision, de statistiques publiques (53).

Pour tous les Etats participants, ces mécanismes limitent, à l'évidence, le pouvoir budgétaire national qui, déjà privé de l'appui automatique du pouvoir monétaire, est placé, matériellement et organiquement, sous tutelle européenne, mais se trouve renforcé vis-à-vis des pouvoirs décentralisés, dont il est tenu pour responsable. Pour certains pays, ces mécanismes introduisent une nouvelle « culture budgétaire » qui, fondée sur une rigueur financière jusqu'alors inconnue ou méconnue, impose de respecter, notamment, l'objectif d'équilibre et de performance des comptes publics, la perspective pluriannuelle, la transparence et la sincérité – toutes exigences qui, en particulier, ne sont pas sans lien avec la réforme budgétaire française opérée par la loi organique du 1^{er} août 2001 et facilitent le contrôle, à la fois, des autorités de l'Union, des parlements nationaux et des administrés.

Les réformes de 2005 et 2011 n'ont cependant pas empêché la Commission européenne de poursuivre son travail d'analyse et de mise en cause des stratégies et situations financières des Etats, en dépit de la crise financière de 2008-2010 qui a conduit à une nouvelle préoccupation, à savoir celle de la dette souveraine de certains pays comme la Grèce, l'Irlande, l'Espagne... La grande majorité des Etats se trouve avoir été mise en cause par la Commission européenne en 2010 et 2011 ; en octobre 2012, 24 des 27 Etats membres faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif. Le premier Etat particulièrement marqué par ce type de procédure fut la Grèce, qui fut mise en demeure sur décision du Conseil du 10 mai 2010, de prendre des mesures pour procéder à la réduction de son déficit, cette procédure s'accompagnant d'une politique de soutien à cet Etat au niveau de sa dette. On sait ce qu'il en est advenu et ce qu'il en est.

Qui plus est, faut-il aussi que cette procédure soit respectée, cela, au travers d'une autorité, quelle qu'en soit la dénomination, au statut indépendant et qui pourrait expertiser un projet de loi de finances.

(52) Il en serait ainsi pour la réduction de la dette d'un vingtième par an (en moyenne de 3 ans) de l'écart entre leur endettement et la valeur référence de 60 %.

(53) C'est en particulier le cas de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (*JOUE*, 23 nov. 2011, L. 306, p. 41-47), directive transposable avant le 31 décembre 2013, ce que la France paraît avoir fait avec l'adoption, fin 2012, d'une loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le TSCG s'est voulu une réponse à certains questionnements financiers, même s'il ne repose que sur l'adhésion de 25 Etats, le Royaume-Uni et la République tchèque ayant décidé de ne pas y adhérer. L'adhésion de la France au TSCG n'allait pas non plus de soi : objet de nombreuses critiques, notamment au cours de la campagne des élections présidentielles, le choix de l'actuel Président de la République, François Hollande, d'engager la procédure de ratification était conditionné par la prise en compte d'un volet jusque-là trop négligé, centré sur la croissance économique. Il obtint non pas de renégocier le Traité, qui était déjà signé, mais de voir celui-là complété par un pacte de croissance renforcé, marqué par la volonté d'un emploi plus « dynamique » des instruments financiers à disposition de la Banque européenne d'investissement et des crédits non utilisés des fonds structurels, dans la perspective de financer des projets d'intérêt européen. Ainsi, à la suite du changement de majorité, l'adhésion au TSCG tout comme au Mécanisme européen de solidarité, textes négociés par la présidence précédente, a donné lieu à une approbation particulièrement large du Parlement français, même si le Traité MES a été marqué par une forte abstention.

Les votes essentiels du Parlement français

Texte	Assemblée nationale			Sénat		
	pour	contre	abstention	pour	contre	abstention
Traité de Lisbonne	336	52	22	265	42	13
Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques	321	229	6	180	151	7
Traité art.136MES	256	44	131	168	27	138
Traité MES	264	44	133	169	35	138
Traité TSCG	477	70	21	307	32	8
PLOGFP (1 ^{re} lecture)	490	34	18	320	22	3

Source : Assemblée nationale et Sénat.

Un trouble sentiment pourrait émerger de l'analyse de ces votes : le refus de l'inscription dans la Constitution française, précédemment décrit, de certaines exigences financières était-il dû à une conflictualité politique droite-gauche, à un refus d'une « future » majorité de se lier dans ses choix politiques par une norme constitutionnelle avec un contrôle systématique du Conseil constitutionnel ou encore à l'idée que les normes et règles « disciplinaires » européennes peuvent ne pas s'appliquer après négociation, ce qui ne serait pas le cas sur un strict plan national ? Et pourtant, la classe politique nationale n'a-t-elle pas perçu que ce Traité revêt un caractère particulièrement contraignant en permettant à l'une des parties au TSCG de saisir la Cour de justice de l'Union européenne en cas de non-respect de ce Traité par une autre partie, avec la possibilité pour la Cour de prononcer, *in fine*, des sanctions financières contre la partie mise en cause ? Sans doute ont-ils retenu le fait que le TSCG tient compte de la possibilité

d'invoquer des circonstances exceptionnelles (54), permettant de s'écarter des règles définies. Or, même en cas de mise en œuvre d'une procédure pour déficit excessif, un Etat membre de la zone euro pourrait compter sur une « solidarité » des autres Etats membres, ceux-là pouvant à la majorité qualifiée écarter la décision proposée ou recommandée par la Commission européenne. Ont-ils en revanche noté que l'article 11 du TSCG impose aux parties contractantes de « veiller », il est vrai, à ce que « *toutes les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles* » ? Faudrait-il encore se mettre d'accord sur ce que l'on entend par grande réforme.

En tout état de cause, l'actuel Président de la République a fait de l'équilibre budgétaire de l'Etat l'objectif financier de sa fin de mandat présidentiel. Cependant, la diversité des annonces financières opérées au cours du second semestre 2012, entre un plan de compétitivité pour les entreprises, la réduction de la dépense publique, la hausse des impositions mais aussi l'énoncé d'un plan de lutte contre la pauvreté, la perspective d'une revalorisation des rémunérations des enseignants, etc., ne donnent pas de la France une lisibilité « disciplinaire » telle qu'on puisse pleinement adhérer à la proclamation d'un tel objectif, *a fortiori* lorsqu'on met en avant la maîtrise du déficit dit « structurel », dont la définition précise est peut-être encore à formaliser dans sa plénitude.

UNE INTÉGRATION ADAPTÉE DANS UNE NOUVELLE DISCIPLINE FINANCIÈRE

Deux démarches « disciplinaires » paraissent avoir été recherchées avec les traités financiers de 2012. L'une consiste à intégrer en droit national une norme qui, clairement, manquait dans les dispositifs antérieurs, norme que beaucoup ont présentée « journalistiquement » comme une règle d'or financière. L'autre a cherché à consolider une démarche à la frontière de la légalité communautaire, *via* un montage juridique « à part », consacrant de façon pérenne la mise en place d'outils financiers de circonstance centrée sur les Etats de la zone euro et en permettant d'écarter ou d'occulter certains interdits clairement posés avec le Traité de Lisbonne, ces interdits concernant les Etats membres mais aussi la Banque centrale européenne, créature qui a quelque peu « échappé » à son maître dans l'interprétation des textes qui lui sont applicables.

Ainsi, le choix d'apporter un soutien financier massif à des Etats en difficulté, même au nom de la solidarité européenne, en complément de la mise en œuvre d'une procédure de réduction du déficit pour déficit

(54) « Faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique, telle que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme », concept repris à l'article 2-5 du projet de loi organique et auquel se contente de renvoyer l'article 23 de la loi organique.

excessif (55), s'est opéré sur des bases juridiques dérogatoires et incertaines, ne reposant pas, jusqu'en 2012, sur des instruments juridiques et institutionnels pérennes et stables.

L'incertaine portée de la « règle d'or »

La volonté d'atteindre l'équilibre des finances publiques sans recourir à l'emprunt relève d'une certaine lecture économique et sans doute idéologique des finances publiques. Le concept est en réalité polysémique et diversement appréhendé (56).

Certes, les déficits publics ont pu ou peuvent encore constituer un instrument de politique conjoncturelle et fournir aux pouvoirs publics un moyen d'assurer des missions économiques et sociales considérables en atténuant le recours aux prélèvements obligatoires ; la conception classique elle-même admet, voire exige, que les équipements soient financés par l'emprunt car, expose-t-elle, ils bénéficient aux générations futures qui doivent donc logiquement supporter le poids du remboursement – on notera ainsi que, dans le cadre de la surveillance des finances publiques des Etats, la Commission européenne doit examiner « *si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement* » (57).

Toutefois, le caractère quasi permanent et l'ampleur de ces déficits ont fini par entraîner des effets économiques néfastes. D'une part, il faut les financer, ce qui conduit à d'importants emprunts publics qui ont un « effet d'éviction » sur les entreprises, puisqu'ils privent ces dernières de capitaux nécessaires à l'investissement et contribuent en général à une hausse des taux d'intérêt, même quand ils ne sont pas financés par création monétaire : c'est tout l'intérêt de la situation actuelle, qui est en contradiction avec cette analyse au regard des taux d'intérêt des emprunts de l'Etat français. D'autre part, ces déficits ont fini par entraîner un important endettement public, qui pèse de plus en plus lourdement sur les budgets publics, à commencer par les intérêts à servir qui, surtout en période de récession économique, contribuent de plus en plus au... déficit, phénomène d'auto-alimentation de la dette.

L'évolution du déficit public français (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INSEE (Maastricht)	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
OCDE	-2,4	-2,7	-3,3	-7,6	-7,1	-5,2

Source : OCDE et INSEE.

(55) Art. 126 TFUE.

(56) Benoît JEAN-ANTOINE, « La règle d'équilibre ou "règle d'or". Approche comparée », *RFFP*, n° 117, fév. 2012 ; Alain PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *RFFP*, n° 112, nov. 2010.

(57) Art. 126-3 TFUE.

Or, le déficit français des administrations publiques est dû principalement à l'Etat : ainsi, en 2011, sur un besoin de financement public de 103,9 milliards d'euros, 90,2 étaient imputables aux administrations centrales, dont 87,5 pour le seul Etat (58).

L'approche européenne en la matière a soulevé, en substance, trois grandes catégories de critiques, dont l'origine est parfois surprenante puisque, en 2002, le Pacte de stabilité a été qualifié, aime-t-on à le rappeler, de « *stupide* » mais indispensable par le Président de la... Commission européenne d'alors, Romano Prodi, ce qui explique qu'il ait été partiellement réformé.

Les premières critiques concernent la validité des critères adoptés en matière de déficit et de dette.

D'une part, les plafonds retenus (3 % et 60 % du PIB) seraient très largement artificiels, à la fois parce qu'ils ne reposent sur aucune base scientifique et parce que certaines statistiques nationales peuvent prêter à discussion. Cela étant, en ce domaine, les instances européennes font preuve d'une vigilance croissante : les textes fixant les règles et principes relatifs à la dette sont l'article 126 TFUE complété par le Protocole n° 12 « Sur la procédure concernant les déficits excessifs » et le Protocole n° 13 « Sur les critères de convergence » (59). Les soldes et encours, ainsi que les autres critères de convergence, calculés depuis 1999 selon le SEC 95 modifié notamment en 2005, sont établis, conformément aux normes européennes, par les administrations nationales (60). Eurostat a la responsabilité du travail d'harmonisation des modes de calcul du déficit et de la dette accompli au sein de groupes de travail de la Commission – en collaboration avec les experts nationaux et la BCE –, ce qui a notamment abouti à un « manuel SEC » sur les comptes publics ; il accomplit en outre des missions de vérification dans les Etats membres et prend ou fait prendre des « *décisions d'interprétation* » fixant, dans les cas délicats, les éléments à prendre en compte (61).

(58) 0,9 pour les administrations publiques locales et 12,7 au titre des administrations de sécurité sociale, d'après l'INSEE.

(59) Anne LEVADE, « Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaire des Etats », *RFFP*, n° 112, fév. 2012, pp. 69-84. Un règlement du Conseil du 22 novembre 1993 appliquait déjà un protocole sur les déficits excessifs annexé au Traité CE ; ce règlement fut modifié par un règlement du Conseil du 28 février 2000 (précisant les notions de déficit, de dette et d'investissement publics) et un règlement du Conseil du 25 février 2002 relatif à l'incidence des contrats d'échange de taux d'intérêt sur le calcul du déficit. Le règlement 1055/2005 (27 juin 2005) relatif à la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance coordonnée des politiques économiques met désormais en avant un objectif à moyen terme différencié, avec la possibilité d'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire avec l'existence d'une marge de sécurité (zone euro : entre -1 % et l'équilibre), cela, tout en intégrant la nécessité de tenir compte des contraintes réformatrices, conséquence de l'adaptation des systèmes des retraites dont il est précisé que le recours à la répartition est un pilier obligatoire. Le règlement 1056/2005 (27 juin 2005) visait à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant le déficit excessif. Est révisée la notion de dépassement exceptionnel de la valeur de référence consécutif à une grave récession économique – avec des délais plus étendus.

(60) En France, par l'INSEE, puis notifiés deux fois par an (1^{er} mars, 1^{er} septembre) à l'Office statistique des communautés européennes ou Eurostat (dépendant de la Commission européenne), qui doit certifier les chiffres, ce qu'il s'est parfois refusé à faire.

(61) Il a, par exemple, admis que le produit des licences UMTS vienne réduire le déficit de l'Etat, mais refusé une telle solution pour les gains résultant de billets de banque non retournés à l'Etat.

D'autre part, le critère retenu en matière de déficit apparaissait peu réaliste dans la mesure où il s'agissait du déficit effectif, alors qu'il convenait de s'attacher au solde public « structurel », en corrigeant le déficit effectif des conséquences financières positives ou négatives qui ne découlent que de la conjoncture, l'objectif étant aussi d'arriver à mesurer « l'effort structurel » réalisé par chaque Etat. Cependant, en ce domaine, les textes européens ont imposé de prendre en compte les circonstances exceptionnelles et la Commission européenne en était venue à considérer à la fois le solde effectif et le solde structurel. Le calcul d'un « solde structurel », qui dépend d'un PIB « tendanciel » ou « potentiel » et de la « sensibilité » ou « élasticité » des recettes et dépenses par rapport à la conjoncture, est effectué par l'OCDE, le FMI et, depuis 1999, la Commission européenne, avec des méthodes et résultats variables : ainsi, en 1997, on concluait, pour un déficit effectif de 3 % du PIB en France, à un déficit structurel variant de 1 à 1,8 % du PIB selon les sources ; en 2001, à un déficit effectif de 1,41 % du PIB correspondait un déficit structurel variant de 1,3 à 1,7 % du PIB (62). Depuis 2002, la Commission européenne prend officiellement en compte ce solde structurel – à côté du solde effectif, dont la prise en compte est imposée par les textes –, en lui ajoutant la « qualité », finances favorables à l'emploi et à l'enrichissement collectif et la « soutenabilité » (63).

Or, une étude menée au sein de la Direction générale du Trésor et publiée en 2009 montrait les limites de tels exercices, limites tenant à la fois aux analyses économiques elles-mêmes, aux périmètres des comptes publics, à la frontière entre ce qui relève du structurel et du conjoncturel (par exemple en matière d'interventions sociales), mais aussi à la définition des mesures dites « exceptionnelles » (64). Dans le rapport adopté le 2 avril 2003 sur la situation française, la Commission relevait que le dépassement par la France du seuil de 3 % du PIB en 2002 non seulement n'était pas dû à des circonstances exceptionnelles, critère inscrit dans les textes, mais n'était dû que pour un tiers environ à la conjoncture économique plutôt défavorable, le reste étant dû, pour l'essentiel, à un manque de maîtrise de la dépense et aux réductions d'impôts (65). La réforme des retraites devait là aussi être prise en compte, celle-là étant considérée comme « *détériorant à court terme la position budgétaire* », même si à long terme on doit enregistrer une amélioration de cette situation.

Que dire à présent du développement des dépenses publiques en matière sociale ? Ainsi, l'augmentation du RSA dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, annoncée en décembre 2012, relève-t-elle d'une démarche conjoncturelle ou structurelle ? De plus, il faut rappeler que le RSA est

(62) Cf. Jean-Luc ALBERT / Luc SAÏDJ, *op. cit.*, p. 236.

(63) Pour ne pas déboucher sur une impasse.

(64) Thibault GUYON / Stéphane SORBE, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », Documents de travail de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), n° 2009/13, déc. 2009.

(65) Appliquées en 2002 et estimées à 0,5 point de PIB.

aujourd'hui géré en France au niveau non de l'Etat, mais des départements, ce qui a une incidence sur les comptes de ces collectivités comme d'autres compétences sociales transférées (comme l'Allocation personnalisée d'autonomie...), sur lesquelles elles n'ont que peu de maîtrise décisionnelle. La Direction générale du Trésor, dans le rapport précité de 2009, a pu présenter d'autres modes de calcul, en écartant les soultes, c'est-à-dire des recettes exceptionnelles versées à titre de compensation par des entreprises publiques à l'occasion de la réforme des régimes spéciaux des retraites. Il en résultait le tableau suivant, qui est extrait du document de travail en question.

L'évolution du solde public français entre 2000 et 2008

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde public (% du PIB)	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,3	-2,7	-3,4
Solde structurel hors soultes (% du PIB potentiel)	-2,5	-2,8	-4,2	-4,8	-4,4	-4,0	-2,9	-3,1	-3,1

Source : DGTPE, Documents de travail, n° 2009-13.

La deuxième série de critiques tient à la pluralité des définitions s'agissant des finances publiques et des comptes publics. Les périmètres à prendre en compte peuvent être relativement différents : ainsi, en matière de dette publique, il existe une définition « maastrichtienne » (66) qui n'est pas exactement celle de l'OCDE ni même celle de l'INSEE. La situation française en est un parfait exemple, s'agissant d'une dette publique estimée à 1 832,6 milliards d'euros à la fin du deuxième trimestre 2012 (67). Le tableau qui suit illustre les écarts de présentation concernant la France.

Dette / engagements publics de la France (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OCDE engagements financiers bruts/PIB nominal	71,2	73	79,3	91,2	95,8	101,1
Dette notifiée des administrations publiques au sens de Maastricht	64,1	64,2	68,2	79,2	82,3	86
Dette nette des administrations publiques	59,6	59,6	62,3	72	76,1	78,8

Sources : OCDE et INSEE.

(66) Celle-là est présentée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) comme étant « calculée dans le cadre des comptes nationaux mais [...] définie de façon spécifique. Elle ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers mais uniquement les numéraires et dépôts, les titres autres qu'actions que sont les bons du Trésor (BTF et BTAN), les obligations assimilables du Trésor (OAT), les Euro medium term notes (EMTN), ainsi que les emprunts ; en sont exclus les produits dérivés et les autres comptes à payer et à recevoir. C'est une dette brute au sens où on ne soustrait pas aux éléments de passifs retenus les actifs financiers des administrations publiques. Elle est consolidée : sont donc exclus du calcul de la dette les éléments de dette d'une administration détenus par une autre administration. C'est le cas par exemple des dépôts des administrations publiques au Trésor. La dette au sens de Maastricht est évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur de remboursement du principal. Ainsi, les intérêts courus non échus ou les fluctuations des cours des titres ne sont pas compris dans l'évaluation des instruments, alors que la réévaluation de la valeur de remboursement des titres indexées sur l'inflation (OATi, BTANi et CADESi) est prise en compte ». Source : Les collectivités locales, Chiffres clés.

(67) Source : INSEE.

Ces écarts tiennent à des définitions différentes. Les engagements sont un concept plus vaste si on prend en compte des engagements financiers, par exemple des garanties d'emprunt pour lesquelles une administration n'est pas amenée à intervenir ; de la même façon, l'organisation juridique d'une opération peut conduire à soustraire certains engagements à la dette publique elle-même – c'est ce qui est arrivé en France lorsqu'il fut décidé d'apporter un soutien aux banques par la création d'une société de droit privé au capital majoritairement contrôlé par les banques, mais amenée à gérer les garanties financières apportées par l'Etat au profit de ce secteur. De la même façon, la création du Mécanisme européen de stabilité, qui a la qualité d'institution financière internationale, n'alourdirait pas la dette des Etats membres concernés car ce type d'organisme n'est pas inclus dans le périmètre des engagements financiers des Etats, ce qui était *a contrario* le cas avec le « mécanisme Fonds européen de stabilité financière (FESF) », qui relève lui d'une société de droit privé entièrement soumise aux Etats membres. L'INSEE rappelle en outre que la dette nette qu'il établit prend en compte les actifs exigibles des administrations publiques (dépôts, crédits, titres de créance négociable) détenus par celles-là sur des agents privés. On pourrait appréhender la chose encore autrement en intégrant dans ces analyses le patrimoine détenu par les administrations publiques.

La troisième série de critiques a trait à l'objectif même d'équilibre et d'excédent assigné par les textes aux finances publiques de la zone euro. Cet objectif méconnaîtrait les vertus conjoncturelles que peut revêtir un déficit budgétaire, encore que la prise en compte croissante d'un « solde structurel » n'exclut plus totalement la possibilité d'un déficit « conjoncturel », atténuant, notamment, le coût économique et social d'un équilibre. Le rétablissement de l'équilibre a nécessairement un coût économique et social (hausse des prélèvements et/ou baisse des dépenses), mais ce coût est d'autant plus élevé que l'endettement est devenu important car, le service de la dette étant obligatoire, les économies ne peuvent être effectuées que dans d'autres secteurs, sauf à renoncer aux économies par une hausse du niveau, déjà élevé, des prélèvements obligatoires.

Il convient cependant de garder à l'esprit la situation, nouvelle et fondamentale, qui fait que, dans le système mis en place pour la zone euro, sauf, bien sûr, à contester ce système, le déficit budgétaire ne peut plus être envisagé du seul point de vue national car il a nécessairement des conséquences sur l'ensemble de la zone. Les conséquences strictement économiques restent incertaines, car le déficit public d'un pays peut peser à la hausse sur les taux d'intérêt et contrarier à la fois la politique monétaire de la BCE et les intérêts économiques d'autres pays mais, en sens inverse, relancer l'activité économique de ce pays et soutenir ainsi la croissance des partenaires. En revanche, les conséquences psychologiques peuvent être sensibles, à la fois vis-à-vis des partenaires de la zone euro (sentiment d'inégalité de sacrifices) et des pays extérieurs (voire hostiles) à cette zone (impression de laxisme et d'hétérogénéité), ce qui ne peut manquer d'avoir

des conséquences à la fois financières, en particulier sur la tenue de l'euro, et politiques, en particulier sur la solidarité européenne. Ainsi, sans être nécessairement prohibé, le déficit ne peut, en l'état, reposer que sur la pierre angulaire de la coordination européenne, la compétence « intergouvernementale » du Conseil paraissant, ici, être apparue préférable à la compétence « supranationale » de la Commission.

Dans le prolongement de cette crise majeure, la France et l'Allemagne avaient proposé en février 2011 un « *pacte de compétitivité* », devenu en mars 2011 « *Pacte pour l'euro* », pouvant conduire, au nom de la soutenabilité des finances publiques, à introduire dans les Constitutions ou législations des 17 Etats de la zone euro une « *règle d'or* » en matière d'équilibre budgétaire ou, à tout le moins, une règle destinée à empêcher « *l'endettement excessif* » (68). Ladite « *règle d'or* » laisserait entendre qu'il existerait dans le TSCG une norme qui imposerait un strict équilibre budgétaire entre ressources propres et dépenses, à tout le moins dépenses courantes, sans recours à l'emprunt pour équilibrer le budget, ce qui n'est pas si évident que cela. En effet, l'article 3-1 a du TSCG met bien en avant une règle relative à la situation budgétaire des administrations publiques « *qui doit être en équilibre ou en excédent* ». Cependant, l'article 3-1 b énonce que cette condition est satisfaite dès lors que le solde structurel annuel de ces administrations correspond à un objectif à moyen terme (OMT) spécifique à chaque pays, « *avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,50 % du produit intérieur brut aux prix du marché* », un mécanisme de correction automatique se mettant en œuvre en cas d'écart important par rapport à cet objectif ou la trajectoire dite « *d'ajustement* » permettant d'atteindre cet objectif. Si une autre approche conduit à penser que cette « *règle d'or* » consiste en réalité à imposer des plafonds à ne pas dépasser en termes de déficit, de dette, alors cette règle existait déjà depuis de nombreuses années mais n'était pas respectée.

Seules les règles régissant le budget de l'Union européenne paraissent claires en ce domaine. Le nouveau règlement financier du 25 octobre 2012 (69) dispose en effet en son article 17-1 que ce budget doit être équilibré en recettes et en crédits de paiements et son article 17-2 que l'Union – ainsi qu'une liste d'organismes – ne peut souscrire des emprunts dans le cadre du budget. Pour ce qui est de la France (70), chacune de ses strates administratives de gestion répond à des exigences financières distinctes ; les normes budgétaires applicables aux finances locales et qui connaissent une exigence d'équilibre budgétaire, à tout le moins pour la section de

(68) Carine SOULAY, « La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des divergences ? », *RFFP*, n° 112, nov. 2010, pp. 187 et suiv.

(69) Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, *JOUE*, 26 oct. 2012, L.298/1.

(70) Dont la révision constitutionnelle de 2008 avait conduit à introduire à l'article 34 de la Constitution des lois de programmation des finances publiques, il est vrai sans « valeur » hiérarchique par rapport aux lois de finances.

fonctionnement, ne se retrouvent pas s'agissant de l'Etat et encore moins en ce qui concerne la Sécurité sociale (71). Après tout, habituellement, aucun budget n'est adopté en déséquilibre, y compris celui de l'Etat ; c'est le recours à l'emprunt qui vient rétablir l'équilibre dépenses/recettes budgétaires.

Au-delà de ce rappel, l'idée de l'introduction d'une règle constitutionnelle imposant au travers de la hiérarchie des normes un dispositif empêchant en fin de compte une dérive des finances publiques apparaît être plutôt une spécificité allemande. Les experts de l'OCDE y ont vu un « plus » garantissant la réalité du respect par un Etat de l'objectif de l'équilibre (72). Certains Etats y ont vu aussi une réponse aux attentes des marchés financiers, voire une garantie supplémentaire, dans le prolongement des « plans d'urgence » de remise en ordre des finances publiques, tout en se donnant cependant « une marge de manœuvre » temporelle, puisque le calendrier constitutionnel renvoie quasi toujours à un horizon de plusieurs années. L'Allemagne fédérale connaissait une telle règle, à laquelle elle s'était d'ailleurs soustraite à de nombreuses reprises et qui a été modifiée en 2009. Si l'article 110 de sa Constitution énonce désormais que les recettes et les dépenses doivent « s'équilibrer », le nouvel article 115 organise un plafond de déficit à hauteur de 0,35 % du PIB allemand, mais à l'horizon 2016, les *Länder* ayant jusqu'à 2020 pour équilibrer leurs budgets ; en outre, cette révision n'exclue pas une possibilité de dérogation à ce plafonnement en cas de catastrophe naturelle mais aussi d'urgence exceptionnelle, « *qui échappent au contrôle de l'Etat et compromettent considérablement les finances publiques* », sous réserve d'un « *plan d'amortissement* » permettant d'impacter ce dépassement sur les années ultérieures (73).

Peu d'Etats sont en réalité soumis à une telle exigence constitutionnelle même si le phénomène paraît quelque peu se développer. La Suisse, au travers de l'article 126 de sa Constitution, s'impose une double démarche : un objectif d'équilibre mais « à terme », sans calendrier constitutionnel précis, et un plafonnement des dépenses, ce plafonnement pouvant être relevé en cas de besoins financiers exceptionnels, sous la condition d'une prise en compte sur les années ultérieures par un mécanisme de compensation. L'Espagne, pour sa part, a modifié sa Constitution en 2011. Le nouvel article 135 de sa Constitution (74) énonce un principe d'équilibre budgétaire

(71) Ainsi, « *l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice* » : Conseil constitutionnel, Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, cons. 20, *JORF*, 26 déc. 2001, p. 20 582.

(72) Cf. Douglas SUTHERLAND / Peter HOELLER / Rossana MEROLA, « Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ? », in OECD, *An Economic Outlook Report. OECD Economic Policy Paper*, n° 1, 12 avr. 2012.

(73) Stéphanie FLIZOT, « The constitutional rules on the reduction of public debt : a german case study », *Jus Politicum*, n° 8.

(74) Luis MOCHÓN LÓPEZ, « La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera », *Revista española de derecho financiero*, n° 155, 2012, pp. 99 et suiv.

qui s'impose à toutes les administrations publiques. Cependant, le texte nuance quasi immédiatement la chose en intégrant par avance les résultats des discussions européennes en ce domaine et en admettant que puisse exister un déficit structurel maximum pour l'Etat et les communautés autonomes, déficit maximum défini par une loi organique. En outre, cette limite peut être remise en cause dans différentes circonstances (catastrophe naturelle, récession économique, circonstances exceptionnelles), reprenant en cela le schéma d'écriture de la révision constitutionnelle allemande de 2009. De plus, le déficit établi doit être réparti entre les différentes administrations publiques. Cette révision sera suivie rapidement d'une loi organique établissant ce plafond à 0,40 % réparti à hauteur de 0,26 % pour l'Etat et 0,14 % pour les communautés autonomes, sachant que cet objectif de 0,40 % doit être atteint avant 2020. En somme, les Etats qui se sont initiés à une telle démarche se sont en réalité donné une échéance à moyen terme pouvant leur laisser espérer une amélioration de leurs comptes publics d'ici là.

Le TSCG offre, en son article 3, deux pistes juridiques s'agissant de la mise en œuvre de dispositions contraignantes et permanentes en droit national, ce qui avait le plus souvent manqué jusqu'à présent, soit constitutionnelle, avec ce qualificatif « de préférence », soit par une autre voie « garantie ». La voie constitutionnelle retenue par quelques Etats, paraissait devoir être écartée en France, en raison d'un refus explicite d'intégrer une norme contraignante dans la Constitution. La seconde solution offrait une alternative introduisant une dualité de situations juridiques entre l'observance de la norme constitutionnelle et celle des traités avec leur propre procédure. Le Conseil constitutionnel français, par sa décision du 9 août 2012 précitée, s'est, en fin de compte, contenté d'écarter toute obligation d'une révision constitutionnelle et de noter l'existence de ces deux voies et de « proposer » au gouvernement une démarche méthodologique s'il choisissait la seconde voie, ce que ce dernier fera.

La lecture du commentaire de cette décision, qu'on retrouve sur le site Internet du Conseil constitutionnel inscrit celle-ci dans une continuité jurisprudentielle depuis sa décision de 1992. Ce commentaire met en avant le fait que, avec l'article 55 de la Constitution, « *la France a fait le choix du monisme* » (75). La décision en question repose sur une distinction entre le respect de la Constitution et celui des obligations communautaires : la ratification du Traité imposerait, selon le Conseil, le respect d'une règle spécifique relative au solde structurel qui est une règle de fond, ce qui induirait une révision de la Constitution car ce serait remettre en cause le principe d'annualité et imposer une norme financière dans un « cadre pluriannuel » ou bien ne se préoccuper que des seules règles de forme et de procédure pour son respect, ce qui offre là un choix entre intégration

(75) Conseil constitutionnel, Commentaire de la Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, p. 15, disponible sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

constitutionnelle avec révision et un dispositif plus spécifique de nature organique, piste qu'offre l'article 34 de la Constitution. Le Conseil ne tranche pas car il note que le Traité n'impose pas l'une des voies mais se présente sous la forme d'options laissant aux Etats le soin de faire le choix le plus adapté.

Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques déposé à l'automne 2012 par le gouvernement répondait à cette approche, tout en mettant en avant une dualité de gouvernance économique renforcée pour la zone euro et budgétaire. Littéralement, la loi organique adoptée et promulguée fin 2012 a intégré la définition du solde structurel énoncée dans le TSCG (76) et fait référence au seuil de 0,5 % en son article 23 (77) ; de plus, elle redéfinit la portée et le champ des lois de programmation des finances publiques tout en annexant différents rapports à ce texte et aux lois de finances ; notamment, enfin, ce texte crée une instance strictement consultative, le Haut Conseil des finances publiques, qui s'inscrit dans le prolongement du TSCG, lequel énonce en son article 3-2 la nécessité de disposer d'institutions indépendantes « *chargées au niveau national de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1* » de l'article 3 en ce qui concerne la situation budgétaire, le déficit structurel, les écarts en terme d'exécution et les corrections apportées. En revanche, de façon quelque peu discutée, il n'est pas fait référence à l'article 4 du TSCG dans la loi organique, le gouvernement justifiant cela à l'origine par le fait qu'existeraient désormais deux procédures, l'une relative au solde structurel relevant du TSCG et de compétence nationale, l'autre, l'article 4, concernant la dette (seuil des 60%) étant, par renvoi de dispositions, de nature communautaire. Toutefois, il convient de noter que cette loi, organique finalement votée par le Parlement après recours à la commission mixte paritaire, a aussi permis d'assurer la transposition de la directive du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (78).

Ce Haut Conseil jouera un rôle à la fois préventif et « curatif », même s'il ne rendra que des avis. Il sera ainsi amené à se prononcer sur les prévisions en terme de croissance économique (79) servant de base à l'élaboration des projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale tout comme pour les projets de textes rectificatifs, sur les projections

(76) Art. 1 LOPGFP et art. 3-2 TSCG : « *le solde structurel est le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ».

(77) En ce qui concerne l'identification de l'écart important : au moins 0,50 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB/an en moyenne sur deux années consécutives (art. 23-III de la loi organique).

(78) En outre, la France a connu fin 2012 une réforme majeure – au moins historiquement – sur le terrain de la comptabilité publique, avec l'abandon du décret « historique » de 1962 portant règlement général en matière de comptabilité publique, abrogé et remplacé par un décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique applicable à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux groupes et établissements publics et autres administrations publiques à financement majoritairement public, *JORF*, 10 nov. 2012, p. 17 713.

(79) Ce qui paraît justifier que certains de ses membres « qualifiés » aient compétence plus particulière dans les prévisions macro-économiques.

servant à l'élaboration de la loi de programmation, sur les écarts « importants » pouvant exister entre résultats d'exécution et orientations pluriannuelles ainsi que sur les corrections envisagées par le gouvernement pour y faire face... Cet avis doit être rendu avant la transmission au Conseil d'Etat des projets de lois financiers et accompagner le projet de loi en question, qu'il s'agisse du projet de loi initial, ce qui était prévu par la loi organique, mais aussi de tout projet de loi financier rectificatif, ce qui n'était pas prévu mais qu'a imposé le Conseil constitutionnel en censurant dans sa décision du 13 décembre 2012 une disposition de la loi organique qui ne prévoyait ici que le rendu de l'avis avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale. Imaginons alors que le Haut Conseil ne puisse rendre son avis avant cette transmission au Conseil d'Etat du projet de loi : le Conseil s'est alors réservé la faculté d'apprécier le respect des dispositions de la loi organique au regard « *des exigences de la continuité de la vie de la Nation* », ce qui amène l'auteur de ces lignes à estimer qu'avec une telle formulation il y a peu de chances que le Conseil censure l'adoption d'un texte financier en violation de cette obligation de rendu préalable de l'avis du Haut Conseil, s'octroyant ainsi une liberté de manœuvre déjà perçue dans bien d'autres décisions pour éviter une application par trop rigoureuse de la norme organique (80).

La diversité de ces interventions du Haut Conseil apparaît foncièrement utile non seulement pour le respect des engagements européens de la France, mais aussi vis-à-vis du respect d'un principe qui jusque-là a été d'une efficacité relativement limitée, à savoir celui de la sincérité budgétaire, consacré par la loi organique du 1^{er} août 2001 (81), ce que le Conseil a mis en valeur dans sa décision du 13 décembre 2012, mais en ce qui concerne la sincérité des lois de programmation qui doivent elles aussi obéir à un tel principe « *compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » (82), certes, mais lors de leur établissement et de leur présentation au Parlement. La difficulté évidente ici est que les analyses vont porter sur l'ensemble des finances publiques et qu'elles pourraient se heurter à d'autres principes constitutionnels, comme la libre administration des collectivités territoriales et l'autonomie financière locale, confortées par une révision constitutionnelle opérée en 2003. Cette utilité est encore aussi évidente et le respect de ces avis d'autant plus assuré que ceux-là seront rendus publics, annexés aux projets, comme par exemple au projet de loi de règlement ; cela étant, ce ne sont que des avis, la « souveraineté » des autorités nationales demeurant préservée.

(80) Par exemple dans ses décisions n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (*JORF*, 20 déc. 2005, p. 19 561) en ce qui concerne la définition par la loi organique du 1^{er} août 2001 des règles régissant les fonds de concours, n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 (*JORF*, 31 déc. 2005, p. 20 705) en ce qui concerne le principe de sincérité au vu d'indicateurs de performance établis en retard ou déficients...

(81) Cf. Laurent PANCAZI, *Le Principe de sincérité budgétaire*, L'Harmattan, 2012.

(82) Considérant 19 de la décision 658 DC.

Globalement, l'auteur de ces lignes éprouve cependant quelques interrogations tenant à la fois aux décisions du Conseil constitutionnel et au contenu de la loi organique.

S'agissant de la décision du 9 août 2012, c'est essentiellement au regard de cette dualité entre règles constitutionnelles, préservant les prérogatives de l'exécutif et du législatif, les lois de finances et de financement et leur annualité..., et règles « communautaires » qu'un doute apparaît. Après tout, l'intégration dans la Constitution d'une règle plafonnant le solde structurel empêcherait-elle le principe d'annualité de fonctionner (83) ? Sauf à penser que les effets seraient beaucoup plus contraignants par cette voie que dans une approche reposant sur les traités. De la même façon, cette dualité entre droit constitutionnel et droit des traités, tout en affirmant le caractère moniste du système actuel – la Constitution étant cependant préservée ici grâce au différentiel de procédure –, fait penser à une théorie des « droites parallèles convergentes » peu convaincante.

Sur la loi organique, outre le fait qu'elle peut très bien être remise en cause par une autre loi organique, plusieurs interrogations peuvent être soulevées (84) : comment en effet faire réellement respecter le seuil du solde structurel référencé ? Le processus n'est pas clairement expliqué.

C'est aussi à propos du rôle et de l'autorité du Haut Conseil des finances publiques que peuvent être soulevées quelques questions : sera-t-il un organisme réellement indépendant ? Il est en réalité placé auprès de la Cour des comptes, présidé par le Premier président de la Cour et composé de quatre magistrats de la Cour désignés par le premier président, soit un total de cinq membres issus de la Cour sur un total de onze (neuf dans le projet) (85), avec, en sus, quatre personnalités qualifiées choisies pour leurs compétences « *dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques* », nommées individuellement par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de chacune des commissions des finances – ce qui garantira sans doute une représentation de l'opposition –, mais aussi, apport nouveau des débats parlementaires, le Directeur général de l'INSEE et un membre qualifié nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental. Est-ce un gage de réelle indépendance, notamment vis-à-vis de la Cour des comptes,

(83) On notera ici que le Sénat avait adopté le 24 janvier 2012 une résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (n° 53), résolution particulièrement critique à l'égard du projet de règlement et rappelant le nécessaire respect du principe de subsidiarité, tout en notant que « *dans le cas de la France, une révision constitutionnelle serait nécessaire pour que le principe d'équilibre structurel soit inscrit de manière pleinement contraignante dans le processus budgétaire national* ».

(84) En tout état de cause, même en recourant à la procédure accélérée fin octobre-début novembre 2012, le gouvernement n'a pas empêché le Parlement de se saisir de ce projet de loi organique et de s'interroger par de nombreux amendements sur ce texte et sur le rôle dévolu exactement à ce Haut Conseil.

(85) Les débats parlementaires avaient été marqués aussi par une demande de représentation des collectivités territoriales qui fut finalement écartée.

qui assume différentes fonctions financières, en particulier celle d'« assister », sur le fondement de l'article 47-2, alinéa 1 de la Constitution, le Parlement et le gouvernement, le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement et les deux dans le contrôle de l'exécution des lois financières et l'évaluation des politiques publiques ? Peut-on assister, voire être un conseiller, et être aussi une sorte de conseil budgétaire indépendant ? La chose n'est pas certaine.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 décembre 2012, a en fait, au nom de la séparation des pouvoirs, préservé une certaine indépendance de nomination des membres de la Cour des comptes et du représentant du Conseil économique, social et environnemental, en estimant que l'audition qui était prévue avant leur nomination par les commissions des finances et des affaires sociales du Parlement impliquait une disposition constitutionnelle qui n'existait pas et a censuré ces dispositions tout en indiquant que pour ce qui est des quatre autres membres « qualifiés » cette audition ne relevait pas d'une loi organique mais de « dispositions relatives au fonctionnement des assemblées ». De fait, le Conseil ne s'est pas posé la question de l'indépendance de ce Haut Conseil par rapport à la Cour des comptes, mais en regard plus particulièrement de la Cour des comptes par rapport aux assemblées.

On peut suivre l'analyse du conseil sur ces nominations au sein d'« *autorités administratives et juridictionnelles* », nominations qui ne peuvent être confondues avec celles énoncées à l'article 13, révisé en 2008, de la Constitution, qui ne concerne que le pouvoir de nomination du Président de la République et le rôle nouveau dévolu aux commissions parlementaires. On pourra sans doute aussi opérer un rapprochement avec la décision du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances (86), le Conseil ayant alors censuré une disposition qui imposait à la Cour des comptes de communiquer son programme de contrôle annuel aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances, cela, en qualifiant la Cour de juridiction administrative bénéficiant d'une indépendance garantie par la Constitution vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif.

Le schéma juridique ainsi constitué pour la France doit conduire à une hiérarchie TSCG/Loi organique de programmation et de gouvernance des finances publiques, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques définissant les orientations en la matière que doivent respecter les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, sans pour autant que soit instaurée une hiérarchie entre les lois de programmation et les lois financières, ce qui est évidemment la question centrale de l'effectivité de la norme.

(86) Conseil constitutionnel, Cons. 106, Déc. n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, *JORF*, 2 août 2001, p. 12 490.

Le contournement des interdits du TFUE

Des années 1970 à 1980 et de la crise du système monétaire européen au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, les changements sont-ils en réalité si profonds ?

La crise financière européenne est ancienne et ne s'est pas limitée aux seuls Etats habituels identifiés sur le plan médiatique, à savoir l'Irlande – déjà bien oubliée –, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, Chypre..., avant que d'autres Etats, passée une période de répit au niveau du coût de la dette, ne soient à leur tour mis en cause par les marchés financiers et les agences de notation. Quasi générale en Europe, elle est aussi particulière au sein de la zone euro (87).

Or, l'Europe a vu apparaître une institution inattendue au moins sur cet espace géographique, à savoir le Fonds monétaire international, celui-là devenant l'un des acteurs décisifs de la démarche de soutien aux Etats en difficulté à la fois sur le plan méthodologique mais aussi financier. Le FMI a ainsi été amené à intervenir très tôt sur la scène européenne au cours de la crise financière de 2007-2008 qui a conduit à son « retour » dans le cadre de cette compétence de soutien à des Etats en difficulté financière, ce qui fut relativement nouveau (Roumanie, Ukraine, Hongrie, Islande). Dans un second temps, il fut et demeure associé aux entreprises de l'Union européenne en direction des Etats membres en difficulté.

Or, le Traité TFUE, reprenant en cela des dispositions antérieures, a énoncé trois interdits majeurs. D'une part, l'impossibilité pour un Etat membre de répondre et/ou de prendre à sa charge des engagements financiers d'autres Etats membres, évitant ainsi des risques de phénomènes de subordination (88). D'autre part, un interdit appliqué à la BCE et aux banques centrales des Etats membres d'accorder des découverts ou d'autres formes de crédit non seulement aux institutions de l'Union, mais aussi aux administrations publiques des Etats membres (89). Enfin, un interdit tout aussi catégorique fait à ces mêmes institutions financières d'acquérir « des instruments » de la dette de ces mêmes administrations publiques, les deux interdits s'étendant en outre aux entreprises publiques (90).

La crise des dettes souveraines, inattendue à la fois dans sa diversité et son ampleur, s'est ainsi heurtée de plein fouet à ces dispositions qu'il a fallu contourner tant du côté de la Commission que des Etats et de la BCE. Côté

(87) Cf. Francette FINES, « La construction européenne au défi de la crise des dettes souveraines dans la zone euro », in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier*, LGDJ, Paris, pp. 221 et suiv. ; Francis QUÉROL, « La crise financière mondiale et la gouvernance au sein de la zone euro : entre logique intergouvernementale et logique fédérale », in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier, ibid.*, pp. 551 et suiv. ; Patrick ARTUS, « Pour une politique de petits pas vers le fédéralisme dans la zone euro », *Gestion & finances publiques*, n° 10, 2012, pp. 22 et suiv. ; Francis QUÉROL, « De l'intégration budgétaire européenne à la gestation d'un droit budgétaire nouveau », *RFFP*, n° 119, 2012.

(88) Art. 125 TFUE.

(89) Art. 123-1 TFUE.

(90) *Id.*

Commission et Etats, quatre processus successifs de soutien ont été mis en œuvre, d'abord concernant certains Etats, puis destinés à organiser un mécanisme financier plus général : ils ont reposé, notamment, sur l'article 122-2 TFUE (événements exceptionnels échappant au contrôle d'un Etat), permettant d'accorder sous certaines conditions une assistance financière de l'Union à l'Etat membre concerné, ou encore sur l'article 125-2 TFUE, autorisant un soutien en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre, ou même au regard de l'article 136 TFUE, dispositif propre aux Etats membres dont la monnaie est l'euro.

Côté BCE, c'est par une interprétation particulièrement extensive, voire élastique – vision sans doute par trop critique de la part de l'auteur de ces lignes pourront dire certains –, des dispositions de l'article 127 du TFUE que celle-là a pu intervenir, la BCE pouvant être assimilée de façon quelque peu excessive à la Banque fédérale américaine. Si la BCE joue un rôle évident dans l'émission monétaire, le contrôle et l'animation des systèmes de paiement, sa fonction première ou principale est de veiller à la stabilité des prix et de favoriser « *une allocation efficace des ressources* ». Peut-elle ou plutôt pouvait-elle s'impliquer dans des politiques de rachat de dettes souveraines d'Etats en difficulté ? La chose est moins sûre. Lors de sa célèbre conférence de presse du 2 août 2012, l'actuel président de la BCE, Mario Draghi, expliquait, au nom du Conseil des gouverneurs, les conditions d'intervention de la BCE sur le terrain des marchés financiers et de la dette souveraine, tout en renvoyant les Etats en difficulté aux dispositifs du MES et aux conditions posées par ce mécanisme pour son intervention à leur profit (91).

Trois Etats membres furent aidés au titre du soutien à la balance des paiements (Lettonie, Hongrie, Roumanie) géré par la Commission et garanti par le budget de l'Union européenne. Puis il y eut le plan de soutien à la Grèce, le Fonds d'assistance financière bénéficiant à tous les Etats membres de l'Union, et, enfin, le Fonds européen de stabilité financière, créé en juin 2010 pour trois ans, à la suite du Conseil Ecofin du 9 mai 2010. Ces différents fonds, souvent initiés en partenariat avec le FMI, ont constitué des systèmes de garantie pour les emprunts émis par les Etats concernés. Le plus imposant est évidemment le Fonds européen de stabilité financière, *European Financial Stability Facility* (EFSF), qui bénéficie aux Etats de la zone euro. L'originalité du Fonds de stabilité réside dans le fait que celui-là est calqué sur les « outils » des marchés financiers : qualifié de *Special Vehicle Purpose*, ce « véhicule financier » est juridiquement une société de droit privé luxembourgeoise (SA) ; il a conclu un accord avec 17 Etats membres (92), définissant les conditions de ses interventions et le montant des garanties apportées par chaque Etat, à savoir, sur un total

(91) Mario DRAGHI, *Introductory statement to the press conference*. European Central Bank, 2 août 2012. Même si l'article 282 de ce Traité précise que la Banque centrale européenne adopte les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

(92) *EFSF Framework agreement between Kingdom of Belgium [...] and European Financial Stability Facility*, 7 juin 2010, complété par une Charte d'audit et de contrôle.

de 440 milliards d'euros, près de 90 au titre de la France (93) et 119 pour l'Allemagne. Il peut recourir directement à l'emprunt sur les marchés financiers pour accomplir ses missions (94) : son premier emprunt a été émis en janvier 2011, avec comme objectif d'appuyer le plan de soutien à l'Irlande.

Les tâtonnements juridiques, financiers, organisationnels constatés durant cette période sont inévitablement imputables à la philosophie générale prohibant l'interventionnisme financier qui sous-tend le Traité de Lisbonne. L'ensemble représentait fin 2010 près de 1 000 milliards d'euros de garanties, suscitant déjà quelques inquiétudes devant l'ampleur financière cumulée de ces garanties, cela, nonobstant les interventions complémentaires de la BCE procédant à des rachats massifs de dette souveraine d'Etats européens. Que se passerait-il si certains Etats européens étaient défaillants ? L'ampleur de la politique de la BCE n'atteint-elle pas à présent des niveaux financiers excessifs (95) ?

Les situations difficiles de l'Irlande, puis de la Grèce, du Portugal ont conduit à une interrogation majeure quant à la soutenabilité des plans de rigueur, des emprunts souscrits au regard des taux d'intérêt pratiqués à l'égard de ces Etats et de la réduction de la dépense publique imposés aux Etats concernés et, à présent, à un effacement de la dette publique sur certains Etats, à l'instar de l'effacement de la dette privée comme pour la Grèce, en dépit du nouvel accord conclu fin 2012. Elles amènent aussi à une autre interrogation, d'ordre plus méthodologique, mais aussi de principe : comment traiter de la même façon, voire de façon plus avantageuse, la Grèce, en comparaison avec le Portugal et l'Irlande, en termes de rigueur dans l'assainissement des comptes publics, alors même que le comportement de la Grèce a été foncièrement différent de celui des deux autres Etats ?

Pris à « contre-pieds » – juridiquement et politiquement – par cette crise économique et financière mondiale, les Etats membres de l'Union avaient convenu, lors du sommet européen des 16-17 décembre 2010, de modifier le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (selon une procédure dite simplifiée prévue dans le Traité lui-même, signe de l'adaptabilité du cadre juridique de l'Union) et d'intégrer à l'article 136 TFUE un mécanisme

(93) Cet impact, déjà mesurable en 2010-2011 à raison des dispositifs de soutien déjà mis en œuvre, est plafonné par Etat. La loi de finances rectificative de juillet 2011 avait plafonné, pour la France, à 159 milliards d'euros la garantie de cet Etat au titre de tous les financements obtenus par le Fonds européen de stabilité financière, contre 111 milliards jusque-là. C'est en ce sens que l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe rendu en septembre 2012 est important puisqu'il insiste sur le rôle du Parlement allemand en ce domaine, toute augmentation de la garantie allemande supposant un accord préalable du Bundestag.

(94) Le fonds est garanti par les Etats membres de la zone euro.

(95) Pour un capital de près de 76 milliards d'euros, l'actif de la BCE était début novembre 2012 de 3 040 milliards d'euros, dont 1 131 constitués de concours en euros à des établissements de crédit de la zone euro liés à des opérations de politique monétaire et 590 pour ce qui est des titres en euros émis par des résidents de la zone euros (source : BCE, communiqué de presse, 6 nov. 2012. Situation financière consolidée de l'Eurosystème au 2 novembre 2012). En 2010, cet actif se situait à 1 926 milliards d'euros. La BCE a développé une « panoplie » significative d'instruments comme les facilités de prêt, de dépôt...

nouveau et pérenne en incluant au Traité le paragraphe suivant : « *les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent établir un mécanisme de stabilité qui puisse être activé s'il était indispensable de sauvegarder la stabilité de l'euro dans son ensemble. L'octroi de toute assistance financière requise via ce mécanisme sera sujet à de strictes conditionnalités* ». Restait à définir lesdites conditionnalités et les dispositifs nouveaux de sanction.

Le Traité MES répond à cette attente et crée cette fois une institution financière internationale, à l'instar du FMI, qui est ainsi amenée à se substituer en 2013 au FESF, lequel est désormais cantonné dans des soutiens à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal (96) ; la France aura une souscription au capital autorisé de 142 milliards d'euros, 190 pour l'Allemagne. La continuité fonctionnelle est assurée entre ces deux « fonds » puisque le responsable du FESF a été désigné aussi comme responsable du MES. L'avantage est ici indéniable, car cette institution permet de ne pas intégrer statistiquement les garanties des Etats dans le périmètre de leur dette publique. Ce Mécanisme doit permettre d'assurer des émissions d'instruments financiers et/ou de conclure des accords et arrangements financiers avec des parties membres, mais aussi avec des institutions financières et des tiers (97). Chose surprenante, le Conseil européen de juin 2012 a étendu l'intervention du MES au secteur bancaire, en vue de la recapitalisation de banques en difficultés, sous la réserve de la mise en place d'une supervision bancaire (98).

Toutefois, les mesures d'urgence que pourrait mettre en œuvre ce Mécanisme relèvent d'une majorité qualifiée de 85 % des voix exprimées. La France détenant 20,3 % des parts, elle peut s'opposer à des mesures s'inscrivant dans une telle procédure et pourra mettre en œuvre une sorte de droit de « veto » à son usage, tout comme l'Allemagne et l'Italie, mais pas l'Espagne.

Ce Traité paraît devoir être complémentaire du TSCG pour ce qui est des Etats de la zone euro. Le cadre juridique se présente ainsi sous trois angles : une conditionnalité d'intervention tenant à la gravité même de la situation financière de l'Etat concerné, cela, dans le souci de préserver la stabilité de la zone euro ; des conditionnalités d'intervention reposant sur celles fixées dans le cadre du TSCG (99), avec un partenariat budgétaire établissant les réformes structurelles nécessaires et un programme d'ajustement macro-économique ; la faculté pour la CJUE saisie de prononcer

(96) Et peut opérer des rachats de dette comme pour la Grèce.

(97) Le Traité lui-même fixe à 500 milliards d'euros la capacité maximale de prêt initiale « *et ce compris l'encours du soutien à la stabilité de la FESF* », lequel peut intervenir sur le marché primaire de la dette et les emprunts à long terme.

(98) Approche confortée par le Conseil européen d'octobre 2012 qui avait fixé un objectif d'accord sur un cadre législatif en ce domaine avant le 1^{er} janvier 2013, pour une mise en œuvre courant 2013 avec la création d'un Mécanisme de surveillance unique (MSU) « couvrant les banques de la zone euro » et qui serait géré par la BCE. Cf. Conseil européen, EUCO 156/12, Secrétariat général du Conseil, conclusions, Bruxelles, 18-19 oct. 2012.

(99) Lui-même applicable au 1^{er} janvier 2013 dès lors que le nombre minimum de ratifications requis a été atteint.

des sanctions pécuniaires, sur le fondement de l'article 260 TFUE (somme forfaitaire, astreinte), en cas de non-exécution de sa décision. On peut concevoir les hésitations de l'Espagne à se soumettre à un tel dispositif. Cet ensemble n'est-il pas d'abord caractéristique d'une dette publique qui va s'accumulant, en l'espèce pour faire face à une autre dette publique ?

On peut aussi se demander si cette institution est indépendante de l'Union. Certains ont pu l'affirmer en raison de la composition de son conseil des gouverneurs et de son conseil d'administration : le premier est effet constitué des ministres des Finances, les directeurs des trésors constituant un conseil des directeurs. Or, le Traité met en avant le fait que ce « Mécanisme » relève, s'agissant des litiges pouvant survenir dans son interprétation et son application, de la CJUE. Il constitue cependant en tant que tel une réelle organisation de plein exercice, dissociable des organisations européennes. Finalement, cette institution peut paraître assez proche dans son esprit fonctionnel de la Banque européenne d'investissement. Le Traité MES ne cesse de faire référence à l'intervention d'une « troïka » financière auprès des Etats en difficulté dans le suivi et l'accompagnement des plans nationaux de restructuration et de réforme, troïka composée de représentants de la Commission européenne, de la BCE et du FMI, dont la « prépondérance » technique, méthodologique paraît devoir s'imposer. Au-delà, n'est-ce pas aussi un nouveau lien fédéral qui est institué entre les Etats membres de l'Union au travers de ces mécanismes de solidarité interne ? Toutefois, quel est le sens de ces interventions ? Et a-t-on mesuré les conséquences d'une défaillance de certains Etats au regard du soutien qui leur a été apporté ?

Ce mécanisme et la zone euro elle-même pourront-ils résister aux contradictions économiques et financières inhérentes à l'Union européenne ? Il est vrai que, à côté de cette recherche d'une discipline budgétaire des administrations publiques, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne induit aussi une autre politique, celle relative à la politique économique, les Etats membres s'étant engagés, en vertu de l'article 121 TFUE dans le prolongement de l'article 99 TCE, à coordonner leurs politiques économiques considérées comme « *une question d'intérêt commun* », les grandes orientations étant élaborées par le Conseil européen, l'article 122-2 précité pouvant dans le cadre de cette politique économique permettre d'accorder une assistance financière de l'Union à un Etat membre en difficulté, suite à une catastrophe naturelle ou « *à des événements exceptionnels échappant à son contrôle* »...

Ce débat financier ne sera, en fin de compte, clos qu'avec la mise en concordance d'une « législation » européenne désormais foisonnante, législation conduisant, d'une part, à un enchevêtrement normatif discutable entre le système TSCG, le MES, le TFUE et les textes issus des deux paquets législatifs énoncés en introduction du présent propos et, d'autre part, à une certaine hésitation spatiale dans l'addition de ces différents textes applicables à 27, 25, 17, 11... Etats membres.

Enfin, on soulignera, en y adhérant, que le professeur Louit notait – ou attirait l'attention sur – l'importance des discussions européennes en ce domaine en rappelant que Mme Merkel avait formulé une proposition majeure, impliquant sans doute la révision des traités et constitutions, selon laquelle le Commissaire européen responsable de l'Union économique et monétaire devrait pouvoir saisir la CJUE pour obtenir de celle-là qu'elle déclare un budget national illégal dès lors qu'il ne respecterait pas « *les règles communes* », perspective autrement plus redoutable pour la gouvernance économique et budgétaire et qui soulèverait inévitablement la question de la perpétuation d'une souveraineté nationale déjà particulièrement « écornée », outre celle de « *la légitimité démocratique du pouvoir européen renforcé* » (100).

En tout état de cause, nous assistons là à une démarche d'intégration européenne de grande ampleur, en particulier pour la France, et que la classe politique française n'a peut-être pas perçue dans sa plénitude ! La France est-elle réellement prête à ce processus ? Ce n'est pas si certain. *Et nihilo tamen setius* (101)... !

(100) Christian LOUIT, « La nouvelle "gouvernance" économique de l'espace euro », in *Mélanges Molinier*, *op. cit.*, p. 427.

(101) Et pourtant malgré tout... !

