

Présentation du projet FCBB (Fiscal compact and budget balance) ou le traité de stabilité et de gouvernance et l'équilibre budgétaire

Eric Oliva

Professeur des Universités, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, Directeur du Master Recherches Finances publiques et fiscalité, Membre du GERJC-ILF (UMR 7318, DICE), et membre associé au CEFF (EA 891).

« *Les finances seules, appellent peut-être pour un demi siècle nos travaux* »¹ exposait Mirabeau devant l'assemblée constituante dans son célèbre discours du 1^{er} septembre 1789. L'éminent Mirabeau avait bien mesuré toute l'ampleur des relations qui peuvent exister entre le droit constitutionnel et les finances publiques. Précisément le projet qui unit la Faculté de droit de Bucarest à celle d'Aix-en-Provence dénommé selon les acronymes obligés FCBB, s'est donné pour ambition d'étudier le renouveau de ces rapports à travers le prisme du Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance (Fiscal compact) signé à Bruxelles le 2 mars 2012. L'idée de ce projet revient au professeur Tanasescu qui, après la 28^{ème} table ronde internationale d'Aix-en-Provence des 14 et 15 septembre 2012 consacrée au juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques² a souhaité poursuivre ce thème de recherche dans le cadre d'une association entre les deux centres de recherche (le CDCIP, Centre de droit constitutionnel et d'institutions politiques du Bucarest et le GERJC-ILF, Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle- Institut Louis Favoreu d'Aix-en-Provence) de nos deux universités. Ainsi est né le programme FCBB qui nous réunit aujourd'hui et qui trouve son origine ou son idée dans les premiers travaux amorcés à Aix-en-Provence à l'initiative en particulier des professeurs Loïc Philip et Xavier Philippe.

Je voudrais m'attarder ici sur trois points essentiels et simples c'est-à-dire présenter la méthode retenue pour notre projet (1°), l'objet du projet (2°) et enfin ses enjeux (3°).

1°) La méthode retenue pour le programme : pluridisciplinarité, comparaison et empirisme

La méthode retenue pour mener à bien nos travaux présente trois principales caractéristiques.

a) Approche pluridisciplinaire

- Le projet associe d'abord deux disciplines voisines : le droit constitutionnel et les finances publiques. Apparemment éloignées ces deux disciplines sont en plein rapprochement et ont connu d'ailleurs une évolution assez similaire. Pendant longtemps le droit constitutionnel a été inclus dans la science politique et était devenu une composante

¹ Mirabeau, « *Discours du 1^{er} septembre 1789 sur le droit de veto* », In Les orateurs de la révolution française, tome I, les Constituants, coll. La pléiade, Gallimard, p. 680.

² Annuaire international de justice constitutionnelle, Vol XXVIII, Economica-PUAM, 2012, pp. 87-544 qui est en réalité un véritable ouvrage de finances publiques constitutionnelles comparées. Voir également l'initiative de Lille, lors du symposium qui s'est tenu les 27 et 28 mars 2014, La règle d'or des finances publiques en Europe.

de cette discipline. Le « politico-centrisme », selon l'expression du Doyen Louis Favoreu³ avait poussé en quelque sorte le droit constitutionnel en dehors du droit ! Les finances publiques ont connu un destin identique mais plutôt face à la poussée de la science économique⁴. Ici encore, et bien entendu en mesurant l'utilité de l'analyse économique des finances publiques (comme du reste de la science politique), les finances publiques sont sorties progressivement du droit pour devenir l'étude des influences des budgets publics sur la vie économique. Ainsi comme le droit constitutionnel connaissait les excès du « politico-centrisme », les finances publiques ont été confrontées à ceux de « l'économico-centrisme ». Le projet réaffirme ainsi solennellement la dimension juridique de ces deux disciplines mais bien entendu sans rejeter les analyses politiques et économiques car le XXI^{ème} siècle doit dépasser les clivages anciens et se tourner vers les vertus de l'interdisciplinarité entendue sans l'hégémonie d'une discipline sur les autres.

- Le projet associe ainsi des politistes et des économistes mais aussi des juristes européens car compte tenu de sa dimension européenne, les spécialistes du droit de l'Union européenne y sont bien évidemment associés car leur connaissance des mécanismes institutionnels internes aux institutions européennes est indispensable.

b) Droit comparé

- L'approche est résolument comparatiste. Là encore l'histoire des deux disciplines principales qui sont présentes révèle une vieille tradition comparatiste. Le droit constitutionnel a toujours comporté l'étude des régimes politiques voisins et /ou symboliques (Grande-Bretagne, Etats-Unis ...). Le droit constitutionnel comparé renouvelé par la jurisprudence constitutionnelle est devenu une vraie discipline à part entière. Pour les finances publiques les auteurs du début du XX^{ème} siècle ont toujours consacré des développements aux finances étrangères. Pour ne citer que quelques exemples, en Italie, « *Les principes de science des finances* » de Francesco Nitti⁵ regorgent de droit comparé⁶. En France, le père fondateur de la discipline Gaston Jèze écrit : « *Dès lors, non seulement l'union entre la finance, la politique, l'économie politique, la sociologie devient plus intime, mais encore la connaissance des idées et de la législation des pays étrangers est indispensable pour l'intelligence et la solution correcte des problèmes financiers nationaux* »⁷. Plus tard, Henry Laufenburger, a écrit un ouvrage intitulé de *Finances comparées*⁸, dans lequel il traite des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne de la Suisse et de l'URSS sous l'angle des effets économiques des finances publiques de ces différents Etats. Il conclut d'ailleurs cet ouvrage par une superbe formule qui nous sera

³ Favoreu L « *La Constitution et son juge, Article Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit* », Economica, Paris, 2014, p. 19 et *RFDC*, 1990, n° 1 p. 71.

⁴ Voir R. Pellet « L'enseignement des finances publiques à l'Université, Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit », *RDP*, n° 4, 2013, pp. 957-995.

⁵ Nitti F. « *Principes de science des finances* », Trad. à partir de la 5^{ème} éd. Italienne, Paris, Giard, 1928, 2 vol.

⁶ D'ailleurs on relira avec grand intérêt le chapitre consacré au « Dépenses pour la Constitution », p. 188 et s. du vol 1 de l'ouvrage.

⁷ Jèze G. « *Cours de science des finances et de législation financière française* », 6^{ème} éd. Vol. 1, Giard, Paris, 1922, préface, p. III.

⁸ Laufenburger H., « *Finances comparées* », Sirey, Paris, 1947.

encore utile : « *Les finances publiques sont le reflet de la structure et le régulateur de la conjoncture* »⁹.

- Il ne s'agit pas de faire du droit comparé pour répondre à une mode mais, forts de cette tradition comparatiste finalement commune aux deux disciplines, d'utiliser les vertus de la comparaison afin de rechercher quel serait le système le mieux approprié à la résolution de la question de la règle d'or des finances publiques. Il s'agit donc d'une démarche de droit comparé appliqué et positif incluant non seulement l'étude et la connaissance des systèmes propres à chaque pays mais aussi d'en tirer les conséquences quant aux choix possibles et aux solutions à venir. Nous sommes ici plutôt dans l'un des trois intérêts du droit comparé exprimé par René David « *Le droit comparé est utile pour mieux connaître notre droit national et pour l'améliorer* »¹⁰.

c) Démarche empirique

- La démarche retenue est une démarche empirique car c'est la méthode qui semble le mieux convenir à la liberté des idées. Une autre démarche aboutirait à figer en quelque sorte le débat sur des préjugés réducteurs. Bien sûr l'empirisme n'est pas l'anarchie et le projet est structuré essentiellement autour de plusieurs débats que l'on retrouvera dans ce colloque. Ainsi, le premier débat porte sur la notion même d'équilibre, sa valeur, sa nature, son effectivité et sans doute ses limites. Le deuxième débat que nous retrouvons dans ce colloque est en définitive la place de la « règle d'or » dans le système juridique, règle constitutionnelle ou règle simplement législative voire une seule obligation européenne. Un troisième débat porte sur l'impact de l'équilibre dans l'ordre constitutionnel, notamment l'impact sur les normes, l'impact sur les institutions et surtout l'impact sur les droits fondamentaux et en particulier les droits économiques et sociaux.

- Une méthode se déroulant en trois étapes semble bien appropriée à ce projet. Une première étape consiste à recenser l'état du droit existant dans les 28 Etats membres de l'Union (probablement un ouvrage sera publié sur l'équilibre budgétaire en Europe). La seconde étape consistera à dresser le bilan des expériences comparées afin d'en retirer les points positifs ou négatifs. Enfin une troisième étape sera, à partir des situations observées de proposer un ou plusieurs modèles qui seraient les plus largement transposables.

2°) L'objet du programme : de l'intégration du TSCG dans le droit national vers la place de la souveraineté dans les rapports de systèmes

Le projet porte principalement sur l'incorporation de la « règle d'or » posée par le Traité de stabilité et de gouvernance du 2 mars 2012 dans les ordres juridiques des Etats membres de l'Union européenne, mais il débouche inévitablement sur des objets déduits ou dérivés qui semblent, à la réflexion incontournables.

a) L'objet initial : le TSCG et les Constitutions des Etats membres de l'UE

⁹ Ibid. p. 403.

¹⁰ David R. Jauffret-Spinosi C. « *Les grands systèmes de droit contemporains* », 11^{ème} éd., 2002, Dalloz, p. 4, § 5.

- Initialement le projet porte uniquement sur la transposition du TSCG (Fiscal compact) dans les ordres juridiques nationaux et en particulier dans l'ordre constitutionnel puisque le Traité, qui avec la ratification de la Belgique le 28 mars 2014 est désormais ratifié par tous les Etats signataires, précise dans son article 4 § 2 que :

« Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

- Le projet a ainsi pour objectif premier d'étudier ce processus assez singulier de quasi injonction aux constituants nationaux de transposer la règle d'or dans la Constitution privant apparemment les Etats et le constituant de sa souveraineté quant au choix de la norme nationale qui permettrait le respect du pacte budgétaire. Mais très vite nous nous sommes aperçus que ce texte très contextuel et conjoncturel ouvrait en réalité une boîte de Pandore et soulevait beaucoup plus de questions qu'il n'y paraissait de prime abord.

b) Les objets « dérivés »

- L'affaire du TSCG a révélé les difficultés de concilier les rapports entre des textes d'origine européenne et les textes nationaux. Si dans les domaines de coopération prévus soit par le Traité originel de Rome de 1957 soit par le Traité sur l'Union européenne de Maastricht de 1993, la question des limites ou des transferts de souveraineté n'avait guère suscité de difficultés tel n'est pas le cas des limites du pouvoir budgétaire des Etats membres.

Dès lors le projet s'oriente naturellement, pour ce qui concerne le droit constitutionnel financier sur les questions de souveraineté financière, sur l'organisation interne du système financier de chaque Etat membre, sur le caractère normatif de la règle d'or, sur la gestion des dettes publiques de chaque Etat. En particulier nous avons choisi pour ce premier colloque les thèmes des normes constitutionnelles et l'équilibre (I), de l'équilibre budgétaire et la séparation des pouvoirs et enfin de l'équilibre budgétaire et les rapports de système (III). Ces trois thèmes qui font l'objet de notre première manifestation devraient permettre déjà de faire le point sur les questions les plus fondamentales.

- Pour ce qui concerne le droit comparé, les expériences des Etats parties sont en elles-mêmes très prometteuses car les 25 Etats signataires¹¹ n'ont pas tous intégré de la même manière la règle d'or dans leur système national. On peut classer les Etats en quatre groupes principaux :

1^{er} groupe : les Etats ayant inscrit l'équilibre dans la Constitution ;

2^{ème} groupe : les Etats ayant inscrit la règle dans un texte infra-constitutionnel mais supra législatif ;

3^{ème} groupe : les Etats ayant inscrit la règle dans une norme de caractère législatif ;

4^{ème} groupe : ceux qui n'ont pas (encore ?) inscrit la règle dans leur ordre juridique interne.

¹¹

25 Etats puisque la Grande-Bretagne et la République Tchèque n'ont pas signé le traité de Bruxelles.

- Les expériences d'autres systèmes d'intégration extérieurs à l'Union européenne semblent devoir être abordées en particulier dans le contexte fédéral. Ainsi le projet devra s'intéresser, par exemple, à la situation des Etats fédérés américains dans le système des Etats-Unis d'Amérique ou sur le statut financier des provinces du Canada au regard de la règle d'or. De même les coopérations africaines en particulier l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) sont très enrichissantes car il existe des directives très poussées et une unification des droits budgétaires des Etats membres¹² qui prennent la forme de directives relatives aux lois de finances¹³

3°) Les enjeux du programme : droit positif, théorie du droit, répercussions économique-sociales

Le programme de recherche comporte essentiellement trois enjeux, d'ordre juridique, théorique et économique-sociaux.

a) Enjeux juridiques

- Les enjeux juridiques ont été je crois parfaitement systématisés par le Professeur Francis Delpérée lors de la table ronde d'Aix-en-Provence et il s'agit d'un fil directeur particulièrement précieux pour la conduite de nos travaux. Le professeur Francis Delpérée posait ainsi trois questions :

« 1^{ère} question : la « règle d'or est-elle une règle juridique ?

2^{ème} question : si c'est le cas, doit-elle ou peut-elle figurer dans la Constitution ?

3^{ème} question : quel est le contenu que cette règle doit recevoir, quels sont les contrôles que le juge constitutionnel peut exercer à cet égard ? »¹⁴

Sur le plan juridique, le débat porte ainsi sur trois grandes questions principales. La normativité de la règle d'or et en particulier sa juridicité est une première question importante. Ensuite, se pose la question du formalisme juridique, à savoir que si la règle d'or est une norme juridique, quelle doit en être sa forme. Enfin, se pose la question de droit substantiel ou matériel, de savoir quel doit être le contenu même de cette norme. Voilà les principales questions qui peuvent être débattues à l'occasion de ce programme en rendant hommage à notre collègue (et ami) Francis Delpérée qui a su clarifier une question aussi embrouillée que celle de la règle d'or et nous guider dans une démarche, juridique, scientifique et méthodique.

b) Enjeux théoriques

- Les enjeux théoriques du programme semblent également importants. Ils se situent d'abord pour rebondir sur la première question posée par le professeur Francis Delpérée, sur la juridicité de l'équilibre et cette question rejaille sur les grandes théories juridiques, qui

¹² Lekemby D. « La budgétisation par objectifs dans les pays en voie de développement », thèse, Aix-en-Provence, octobre 2014.

¹³ Ainsi en est-il de la directive UEMOA n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 et de la directive CEMAC n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances du 19 décembre 2011.

¹⁴ F. Delpérée, « La règle d'or, Rapport introductif », in *AJJC*, n° 28, 2012, p. 522.

au passage n'ont guère consacré de temps aux finances publiques¹⁵. Ainsi, il est possible de s'interroger sur les réponses que peuvent apporter les principales écoles de théorie du droit à la nature de la règle d'or. S'agit-il d'une règle naturelle ? (réponses d'un jusnaturaliste), s'agit-il d'une norme juridique (réponses d'un normativiste), s'agit-il d'un phénomène juridique ? (réponses phénoménologique et/ou sociologique), s'agit-il d'une norme pluraliste (pluralisme juridique et théorie du réseau) et enfin s'agit-il d'un impératif économique (réponses de l'analyse économique du droit).

- De même, le thème du programme doit nous amener naturellement sur le terrain de la sanction des règles juridiques et sur la question souvent discutée de l'existence de règles juridiques non sanctionnées. Ainsi les écrits d'Hans Kelsen¹⁶, de Norberto Bobbio¹⁷ ou de Herbert L.A. Hart¹⁸ ont révélé la diversité des types de normes et/ou de sanctions.

Les approches de théorie et de philosophie du droit seront d'une aide précieuse et le projet pourra peut-être y apporter des réponses nouvelles car les réponses à ces questions peuvent être extrêmement variées et il paraît difficile de faire l'économie d'une démarche purement théorique sur les fondements du droit et des normes.

c) Enjeux économiques et sociaux

Enfin et peut-être surtout, le programme comporte d'énormes enjeux économiques et sociaux.

- **Enjeux économiques** : la « règle d'or » n'est pas anodine, car derrière elle se cache une certaine conception de l'Etat ou d'une manière plus générale de la puissance publique. On peut voir ici la distinction entre la gestion publique et la gestion privée ou dans une autre approche plus économique, la notion de bien public. La question est de savoir que doit faire la sphère publique et qu'est-ce qui est en quelque sorte réservé à l'initiative privée ?¹⁹. Il faut bien considérer que toute tentative d'équilibre revient en l'état actuel à limiter le rôle de la sphère publique à « désengager » l'Etat de certaines missions qui seront transférées (ou pas ?) au secteur privé. Toutefois cette vision assez simpliste est en train d'évoluer dans la mesure où, le désengagement de la puissance publique qui est révélé notamment par les politiques d'austérité, entraîne une récession économique encore plus grave. Les récentes études quant à la stagflation, à la croissance quasiment nulle dans l'Union européenne, peuvent remettre en cause les politiques de rigueur tant le lien entre la sphère publique et les grands équilibres économiques est étroit. La question est en fait de savoir si l'économie

¹⁵ De même que l'on peut parler d'une « *misère de la théorie financière (?)* » (G. Orsoni, RFFP, n° 41, 1993, p. 239), on peut évoquer une misère de la théorie du droit en matière financière.

¹⁶ Kelsen H, « *Théorie générale des normes* », trad. française, Coll. Léviathan, PUF, Paris, 1996.

¹⁷ Bobbio N ; « *Essai de théorie du droit* », Trad. française, coll. La pensée juridique moderne, Bruylant-LGDJ, 1998, 2^{ème} partie, Chap. 1, 3, pp. 117 et s.

¹⁸ Hart H. L. A. « *Le concept de droit* », trad. française, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1994 et notamment Chap. III, la diversité des règles de droit, pp. 43 et s.

¹⁹ Ainsi Siéyès indiquait que l'Etat est « *res publica* » et non « *res totale* » et il existe une sphère privée dans laquelle l'Etat n'a pas à intervenir, A. – S. Meschériakoff, « *Droit public économique* », PUF, 1996, § 26. Toutefois selon le même abbé Siéyès : « *Il suffit ici de dire que les citoyens en commun ont droit à tout ce que l'Etat peut faire en leur faveur. Les fins de la société étant ainsi rappelées, il est clair que les moyens publics doivent s'y proportionner, qu'ils doivent s'augmenter avec la fortune et la prospérité nationales* », Abbé Siéyès « *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen* », 20 et 21 juillet 1789, in *Orateurs de la révolution française, op. cit.* p. 1012. On peut d'ailleurs déjà trouver ici l'équilibre des finances publiques dans la proportion évoquée par Siéyès.

privée peut supporter à elle seule le désengagement et les restrictions financières des personnes publiques. A la soutenabilité des finances publiques répond celle de la soutenabilité du système économique global.

• **Enjeux sociaux :** Le programme comporte inéluctablement des répercussions sociales importantes. En France, on a coutume de dire que l'on achète la paix sociale par un système social très coûteux (600 milliards d'euros par an pour les finances sociales). La question de l'équilibre des finances publiques a nécessairement des incidences sur les droits fondamentaux des individus et en première ligne sur les droits économiques et sociaux. Les droits-créances impliquent une action positive de la puissance publique²⁰ qui engendre nécessairement un coût. La question de l'équilibre des finances publiques est donc inévitablement liée au sort d'un modèle d'organisation « libéral-social » relativement commun à l'ensemble des Etats européens²¹.

Conclusion

Pour conclure on reprendra, simplement la formule de l'article 1^{er} de la Constitution française du 24 juin 1793 « *Le but de la société est le bonheur commun* ». Si, comme l'écrivait le romancier français Jules Renard, « *le bonheur c'est de le chercher* »²², nous ne pouvons que savourer ici le bonheur de nous retrouver tous ensemble pour chercher le bonheur commun.

²⁰ Il s'agit des fameux droits à statut positif de Georg Jellinek, voir Favoreu L. et alii, « *Droit des libertés fondamentales* », 6^{ème} éd., 2012, Dalloz, § 130.

²¹ Sur ce sujet, on pourra lire notamment l'essai d'Alain Lambert, « *Déficits publics, la démocratie en danger* », Armand Colin, Paris, 2013 dont l'idée principale se trouve résumée en quatrième de couverture : « *Chaque enfant naît, en France, surendetté ! Alors que sa vie commence à peine, il doit déjà près de 20 000 euros à la société. Un constat brutal, mais bien réel tant les générations précédentes ont usé et abusé des finances publiques. Désormais, la dette menace notre démocratie, car celui qui ne peut plus honorer sa dette perd la liberté de disposer de lui-même* ».

²² J. Renard, « *Journal* », 22. V. 1909.