

PROPOS INTRODUCTIFS

LA GOUVERNANCE DE L'UEM ENTRE PARLEMENTARISATION DES CHOIX ET AUTOMATISATION DES RÈGLES : VERS UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE ?¹

Par Jérôme GERMAIN

*Maître de conférences HDR en droit public
Faculté de droit de Metz
IRENEE-Université de Lorraine*

SOMMAIRE

- I.** – LA CONSTITUTION FINANCIÈRE SUBSTANTIELLE
- II.** – LA DÉMOCRATIE CONSTITUTIONNELLE FINANCIÈRE
- III.** – LE NATIONAL-SOUVERAINISME FINANCIER

La doctrine distingue traditionnellement entre plusieurs époques des finances publiques. Tout d'abord, la période classique des finances publiques, qui débute au XIX^e siècle, est caractérisée par un État minimum de facture libérale et l'adhésion au principe d'équilibre budgétaire. Ensuite, la période moderne des finances publiques qui s'impose véritablement après la Seconde Guerre mondiale, voit l'apparition d'un État interventionniste pilotant l'économie par des relances keynésiennes de la croissance. Enfin, aujourd'hui, semble se dessiner une nouvelle ère des finances publiques.

Cette période contemporaine des finances publiques serait marquée par plusieurs grandes tendances.

Tout d'abord, cette période contemporaine pousserait à la réduction des dépenses publiques en vue de maîtriser la dette des administrations et de respecter nos engagements européens. L'UEM (Union économique et monétaire) du Traité

¹ Ce dossier publie les actes d'un colloque organisé à la Faculté de droit de Metz le 5 octobre 2018 avec le soutien de l'IRENEE et de la SFFP.

de Maastricht de 1992, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997, le Six-Pack de 2011, le TSCG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de la zone euro) de 2012 ou bien le Two-Pack de 2013 représentent les principaux piliers de ce nouveau cadre des budgets publics nationaux. L'OVC (objectif à valeur constitutionnelle) d'équilibre des comptes publics, adopté en 2008, la LOPGFP (loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques) ainsi que le HCFP (Haut-Conseil des finances publiques) de 2012 et les lois de programmation des finances publiques (LPFP), aussi créées en 2008 puis réformées en 2012, transposent au niveau national les aspects essentiels de cette discipline budgétaire européenne.

Ensuite, cette période contemporaine rechercherait l'optimisation des deniers publics grâce notamment à la mesure de la performance, l'évaluation et la certification des comptes. La LOLF (loi organique relative aux lois de finances) de 2001, la LOLFSS (loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale) de 2005, l'article 47-2 de la Constitution introduit en 2008 ainsi que le RGBC (règlement relatif à la gestion budgétaire et comptable) de 2012 constituent les principales contributions dans ce domaine. Plusieurs lois ont aussi élargi la certification des comptes publics à différentes catégories d'administrations publiques (par exemple, la loi NOTRe de 2015).

Enfin, et cela est moins remarqué par les auteurs, la nouvelle ère contemporaine des finances publiques voit aussi réapparaître des exigences de démocratisation de l'État de droit financier. Ces revendications de démocratisation s'analysent non seulement comme une réaction à la discipline budgétaire européenne qui semble pérenniser l'austérité budgétaire mais aussi comme une atténuation des excès de la rationalisation parlementaire de la période précédente (en France, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). La LOLF et la LOLFSS ont ainsi renforcé la transparence financière et l'information budgétaire des citoyens et de leurs représentants ainsi que certains pouvoirs de codécision des parlementaires lors de l'adoption des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale. L'article 13 du TSCG a aussi créé une Conférence interparlementaire réunissant parlementaires nationaux et députés européens de la zone euro.

Les États membres de la zone euro se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins. Ils semblent hésiter entre trois formes d'évolutions susceptibles de conférer ses attributs distinctifs à cette nouvelle ère paradigmatique des finances publiques : la Constitution financière substantielle (I), la démocratie constitutionnelle financière (II) et le national-souverainisme financier (III).

I. – LA CONSTITUTION FINANCIÈRE SUBSTANTIELLE

La démultiplication des normes financières publiques de fond de niveau supra-législatif entraîne un glissement vers une intégration ordolibérale ou néolibérale focalisée sur une discipline budgétaire européenne toujours plus contraignante. La Constitution financière perd sa dimension traditionnelle exclusivement procédurale pour tendre vers un contenu plus substantiel. Cette substantialisation contemporaine de la Constitution financière s'exprime *in fine* à travers le renforcement de la juridicisation du principe traditionnel d'équilibre financier.

Pour être exhaustif, il faudrait aussi identifier les facteurs supra-européens qui soutiennent cette substantialisation de la Constitution financière dans ses composantes européennes nationales surplombant les droits budgétaires des administrations publiques.

Cette substantialisation de la Constitution financière est cependant paradoxale.

Elle vise à rendre le pilotage de la zone euro plus automatique et mieux prévisible. S'apparentant à un fédéralisme économique et post-politique, elle tend à limiter davantage les tentations dépensières des gouvernements en remplaçant en partie les choix parlementaires par des règles permanentes en matière de finances publiques. Elle entraîne une dépossession supplémentaire des Parlements nationaux de leurs pouvoirs budgétaires au profit de la gouvernance économique européenne et aggrave le rejet de l'Europe par de nombreux électeurs. Cependant, malgré les apparences, la discipline budgétaire européenne est encore peu contraignante juridiquement. Elle exerce plus une pression politique qu'une contrainte juridique. La souveraineté nationale des États membres protège le dernier mot des parlements dans leurs choix budgétaires. Les États membres peuvent aussi empêcher la sanction d'un partenaire en déficit excessif. Ne faudrait-il pas alors plutôt parler d'une proto-Constitution financière substantielle en raison du faible degré de contrainte juridique des actuelles règles de discipline budgétaire ?

Ainsi, pour ses partisans, notamment en Allemagne, cette gouvernance économique européenne est encore inachevée en raison des réticences des États pour sanctionner les pays laxistes ou pour mettre en faillite les nations en défaut de paiement. Les tenants d'un renforcement de son caractère contraignant proposent, à l'instar de l'ancien ministre allemand des Finances, W. SCHÄUBLE, la prochaine mutation du MES (Mécanisme européen de stabilité) en un nouveau FME (Fonds monétaire européen). S'agit-il d'un pas supplémentaire vers l'automatisation du PSC et l'organisation d'une procédure de défaut souverain et de suspension de la participation à la zone euro ?

II. – LA DÉMOCRATIE CONSTITUTIONNELLE FINANCIÈRE

Pour certains auteurs, ce renforcement des règles budgétaires aux dépens des choix électoraux s'analyse en réalité comme un déficit démocratique montrant la nécessité d'un authentique gouvernement économique européen.

Le modèle européen de la gouvernance économique doit faire face à l'exigence d'un gouvernement économique européen. N'est-ce pas, plutôt la consécration supralégislative de règles financières publiques substantielles, alors que cette tension entre règles substantielles et approfondissement démocratique signe l'entrée dans une nouvelle ère des finances constitutionnelles ?

Cette émergence d'une Constitution financière depuis la création de l'UEM stimule les débats sur un gouvernement économique européen supranational et intégré disposant d'instruments autonomes et efficaces. Il pourrait prendre la forme d'un ministre européen des Finances responsable devant la Conférence interparlementaire de la zone euro. Ce nouvel organe européen dirigerait un Trésor européen et générerait des eurobonds et une réserve budgétaire de relance conjoncturelle. Ces

approfondissements compléteraient les dispositifs inventés récemment par la BCE dans le domaine monétaire. Qualifiés de non conventionnels, comme notamment le QE (*Quantitative easing* ou assouplissement quantitatif) et les OMT (Opérations monétaires sur titre), ces programmes ont endigué le risque de déflation mais se sont avérés impuissants pour soutenir l'activité économique.

Le financement de cette capacité budgétaire européenne est hautement problématique. Sera-t-elle abondée par une contribution dépendant des États membres ou bien prendra-t-elle la forme d'une ressource propre de l'UEM ? Sera-t-elle indexée sur la situation économique des États membres ou bien procédera-t-elle de la fraction affectée d'un impôt ? Existera-t-il un lien entre la contribution nationale et l'utilisation décidée ? Le bénéfice de cet instrument conjoncturel sera-t-il conditionné par des réformes structurelles comme dans le cadre du MES ?

Un gouvernement économique de la zone euro représenterait un saut fédéral pour l'instant redouté par les opinions publiques. Une importante partie de la souveraineté budgétaire nationale serait en effet transférée au niveau européen. Une participation authentique des Parlements nationaux et européen ainsi qu'un contrôle protecteur par les juges nationaux des décisions de l'UEM devrait sans doute accompagner ce processus. L'eurozone pourrait ainsi se rapprocher du modèle de la démocratie constitutionnelle.

Le concept d'origine allemande de démocratie constitutionnelle (*Verfassungstaat*) désigne une certaine forme de séparation des pouvoirs conjuguant la démocratie représentative et l'État de droit constitutionnel substantiel. L'État de droit constitutionnel substantiel est l'État de droit protecteur des droits fondamentaux par opposition à l'État de droit seulement législatif et à l'État de droit constitutionnel seulement formel.

Une telle perspective serait de nature à vivifier le débat sur les coopérations renforcées et l'Europe à plusieurs vitesses. Des arguments de nature différente pourraient alimenter la discussion.

Est-ce qu'un tel gouvernement économique européen pourrait rapprocher l'UEM et les électeurs ? Est-ce que l'UEM prendrait le relais de l'UE sur la voie du fédéralisme politique ?

Un tel gouvernement économique européen met-il en revanche un point d'arrêt aux expérimentations de démocratie directe en finances publiques ? Les nécessaires compromis entre États membres et partis politiques ainsi que le besoin de stabilité dans le respect des engagements semblent peu compatibles avec la possibilité d'un référendum national ou local remettant en cause de façon soudaine et unilatérale un compromis fragile ou un engagement portant ses fruits dans la durée. Dans ce contexte, existe-t-il des marges de décision nationales ou locales pour le référendum, ou plus généralement la démocratie directe, en matière budgétaire ?

III. – LE NATIONAL-SOUVERAINISME FINANCIER

Pour d'autres auteurs, enfin, le retour à l'autonomie nationale s'impose devant la difficulté à partager la souveraineté budgétaire.

Cette troisième évolution possible consisterait en un retour au souverainisme financier traditionnel. La logique d'intégration fédérale de l'UEM ainsi que la perte de sa souveraineté budgétaire par notre pays impliqueraient une sortie de l'euro. À quelques nuances près, cette voie entend conserver ou restaurer l'ordre budgétaire et financier connu pendant la seconde moitié du XX^e siècle. Le Brexit illustre ce pari jugé risqué par la plupart des économistes. Une question méritera alors d'être posée lorsque les Britanniques auront quitté la construction européenne : la sortie de l'UE représente-t-elle un regain ou un déclin de l'autonomie du Royaume-Uni en matière de décisions financières publiques ?

C'est dans ce contexte théorique que s'inscrit notre colloque. M. HOUSER dressera le bilan des ambivalences du fédéralisme financier de la zone euro. G. GRÉGOIRE fera le lien entre les théories économiques et le cadre juridique de l'UEM. C. MONGOUACHON examinera les décalages entre la discipline budgétaire et la pensée ordolibérale. F. ALLEMAND réfléchira sur l'articulation entre les dimensions nationales et européennes des politiques budgétaires. La place de l'Union bancaire dans l'ensemble de l'UEM sera analysée par J. CHARPENTIER. Tandis qu'A. BAUDU montrera comment les pouvoirs budgétaires des Parlements ont été redéfinis par l'UEM, A. GUIGUE comparera les disciplines budgétaires britannique et européenne. J. HELLERMANN, quant à lui, fera le point sur les propositions allemandes pour réformer l'UEM. F. MARTUCCI éclairera les enjeux de la réforme du MES avant que L. FROMONT ne nous précise les conséquences du Socle social européen pour l'UEM. Je terminerai ce colloque par l'examen de la proposition d'un ministre européen des Finances.