

De la constitutionnalisation de normes financières à la constitutionnalisation de théories économiques

Atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution

Julien DEFLINE

Doctorant – Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
Centre d'Études Fiscales et Financières (EA 891, GDR 1177 de Droit Comparé)
Aix-Marseille Université

RÉSUMÉ

La constitutionnalisation des finances publiques, initiée par celle des normes financières et fiscales classiques, connaît un bouleversement depuis une dizaine d'année afin de respecter les obligations européennes, conduisant à une nouvelle logique de constitutionnalisation. À la suite de la révision constitutionnelle de 2008, l'obligation d'adopter des lois de programmation des Finances publiques est insérée dans la Constitution. Conséquemment, le président de la République souhaitait également en 2010 constitutionnaliser la « règle d'or », l'obligation de respecter un véritable équilibre. Même si ce projet fut abandonné, la notion d'équilibre budgétaire a bien été constitutionnalisée en 2008 et les évènements suivants conduisent à s'interroger sur son caractère juridique. L'équilibre et les orientations pluriannuelles ne se trouvaient pas historiquement protégés par le droit. Or une théorie économique et financière, faisant sortir certains choix sociaux du processus démocratique, semble s'implanter dans le texte suprême sous l'influence indirecte de l'Union européenne. Développée depuis 1977 par des théoriciens libéraux, elle a pour fondement la théorie de l'anticipation rationnelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I.- DE LA CONSTITUTIONNALISATION DE NORMES FINANCIÈRES CLASSIQUES À LA CONSTITUTIONNALISATION DE THÉORIES ÉCONOMIQUES

A.- La constitutionnalisation de normes financières classiques

B.- La constitutionnalisation de théories économiques

II.- LA CONSTITUTIONNALISATION DE THÉORIES ÉCONOMIQUES : UNE ATTEINTE AUX FONCTIONS TRADITIONNELLES D'UNE CONSTITUTION

A.- L'atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution

B.- Les conséquences de l'atteinte

CONCLUSION

De la constitutionnalisation de normes financières à la constitutionnalisation de théories économiques

Atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution

Julien DEFLINE

Doctorant - Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
Centre d'Études Fiscales et Financières (EA 891, GDR 1177 de Droit Comparé)
Aix-Marseille Université

« *Étendre une constitution à tout, c'est faire de tout des dangers pour elle, c'est créer des écueils pour l'en entourer* »¹

Introduction

La Constitution française fête ses 60 ans cette année ; texte fondateur de la V^{ème} République, elle reste la pierre angulaire du système juridique. Au cours de ces années, 24 modifications lui ont permis de s'adapter à des crises de régime, à des périodes d'alternances ou de cohabitations, à des politiques de modernisation, puis de prospérité économique, mais aussi à des contestations sociales et des crises économiques. Les circonstances financières actuelles des États contemporains obligent les pouvoirs en place, comme cela fut le cas à des nombreuses reprises, à faire évoluer les constitutions pour se conformer au monde qui les entoure. Toutefois, la constitutionnalisation permettant souvent de surmonter ces obstacles peut se révéler plus dangereuse. Il convient ainsi de faire preuve de prudence dans l'œuvre de constitutionnalisation afin de ne pas dénaturer la loi fondamentale. La constitutionnalisation n'est pas le remède de tous les maux, elle peut en effet causer certaines atteintes à la résilience de la constitution, c'est-à-dire à « *sa capacité à préserver ses caractères essentiels à travers les péripéties, son élasticité qui lui permet de retrouver sa forme après les tensions qui l'ont éprouvée et de rester finalement la même en dépit* »² de multiples révisions.

La notion de constitution est relativement absconse tant par la pluralité de dimensions qui la caractérise que par sa polysémie³. Le terme pouvant traduire autant un état physique que le cadre juridique d'un État, certains auteurs lui trouvent jusqu'à huit acceptions⁴. La constitution signifie ainsi « *l'état physique dans lequel se trouvent une personne, une chose ou un pays ou bien l'ensemble de règles fondamentales formant la*

¹ B. CONSTANT, *Principes de politique*, 1815, in Ch. LOUANDRE, *Ceuvres politiques de Benjamin Constant*, Paris, Charpentier, 1874, p. 79.

² P. AVRIL, « Changeante et immuable ? », in Association française de droit constitutionnel, *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 15 et 16.

³ J. GERKRATH, « Signification et fonctions d'une constitution », *Verfassungsgeschichte*, mai 2009, p. 23.

⁴ P. BASTID, *L'idée de constitution*, Paris, Economica, Collection « Classiques », Série politique et constitutionnelle, 1985, p. 9.

constitution d'un État au sens juridique »⁵. Cet ensemble de règles intangibles caractérise ainsi la constitution comme loi fondamentale régulatrice, comme « système unitaire fermé de normes suprêmes et ultimes (la constitution est alors la norme des normes) »⁶. Considérée par les normativistes comme une « règle de droit » (ou un ensemble de règles) de limitation des gouvernants, et par d'autres comme « l'expression d'une harmonie entre l'État et les membres de la communauté politique »⁷, la constitution reste la norme fondamentale.

Le contenu d'une constitution est intrinsèquement lié au contexte de son élaboration et de son adoption. Effectivement, le constitutionnalisme, né du besoin de limiter le pouvoir politique afin de garantir la liberté de l'individu, se définit, comme le décrivait Carl Joachim FRIEDRICH, par « la technique consistant à établir et à maintenir des freins effectifs à l'action politique et étatique »⁸.

La constitution devient ainsi, tant par son contenu que par son mode de révision rigide et complexe, un texte intangible d'une profonde stabilité. Bien que contraire à l'intangibilité du bloc de constitutionnalité, les procédures de révision demeurent nécessaires, car les constitutions ont besoin de se réformer pour parcourir les âges sans devenir obsolètes. En effet, « la Constitution doit manifestement s'adapter aux exigences de son temps »⁹. Toutefois, tout ne peut pas être constitutionnalisé, c'est-à-dire connaître « un rattachement au "bloc de constitutionnalité" », « la possibilité d'un contrôle du respect des normes supra-législatives », et enfin « l'existence de sanctions en cas de violation de ces normes par le législateur »¹⁰. Il convient de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité des mesures à constitutionnaliser.

En finances publiques, la constitutionnalisation a été initiée par les normes financières et fiscales classiques. Parmi les éléments financiers et fiscaux constitutionnalisés¹¹ se retrouvent les grands principes du droit budgétaire, certaines dispositions indirectes du préambule de la Constitution de 1946, mais aussi des règles de procédure et de compétence. Ces éléments s'intègrent naturellement dans les fonctions constitutionnelles tant par leur caractère immuable que par leur classicisme.

Toutefois, des bouleversements semblent apparaître en la matière depuis une dizaine d'années, entraînant une nouvelle logique de constitutionnalisation, influencée par l'Union européenne, au regard de l'inquiétante situation financière des

⁵ J. GERKRATH, « Signification et fonctions d'une constitution », *op. cit.*, p. 23.

⁶ C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, Quadrige, 2013, p. 135.

⁷ *Ibid.*, p. 81.

⁸ O. BEAUD, « Constitution et constitutionnalisme », in Ph. RAYNAUD et S. RIALS (Dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, Quadrige - Dicos Poche, 2012, p. 133.

⁹ B. MATHIEU, « Allocution d'ouverture », *RFFP*, n°117 - février 2012, p. 3.

¹⁰ L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », in L. TALLINEAU (Dir.), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, Collection Finances Publiques, 1994, p. 43.

¹¹ L. PHILIP, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », in *Études de finances publiques : mélanges en l'honneur de M. le Professeur Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, pp. 49-62.

États en partie liée aux crises économiques et des dettes souveraines. L'Union européenne a souhaité instaurer davantage de discipline budgétaire pour limiter la dette et le déficit des différents États membres à travers différents textes qui ont jalonné sa construction. La solution intergouvernementale a été privilégiée au détriment de la voie communautaire, sans exiger une telle constitutionnalité de la part des États.

En France, suite à la révision constitutionnelle de 2008¹², l'obligation d'adopter des lois de programmation des finances publiques se retrouve insérée dans la Constitution. Elles « définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques en s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »¹³. Conséquemment, le Président Sarkozy souhaitait également en 2010 constitutionnaliser la « règle d'or », soit l'obligation de respecter un véritable équilibre budgétaire (ou du moins ne pas dépasser 3% du PIB pour les déficits et 60% du PIB pour la dette) afin de renforcer la discipline budgétaire française et la mettre en conformité avec les règles européennes. Même si ce projet ne fut finalement pas transmis au Congrès, la notion d'équilibre budgétaire a bien été constitutionnalisée à travers des « objectifs d'équilibre » en 2008 et les événements suivants poussent à s'interroger sur son caractère juridique ainsi que sur sa place dans la constitution d'un État. Ainsi, « le principe entre dans la sphère juridique mais le peut-il réellement ? »¹⁴. Historiquement, l'équilibre et les orientations pluriannuelles ne se trouvaient pas protégés par le droit, ce qui conduit à l'introduction dans le texte suprême de nouveaux éléments que certains qualifient de théories économiques¹⁵.

Une théorie est un ensemble d'énoncés logiquement articulés entre eux, visant à rendre compte d'une partie du réel. Cet ensemble d'idées et de concepts explique un phénomène comportant une cohérence interne mais peut cependant faire l'objet d'une réfutation ou falsification en mettant cette théorie à l'épreuve des faits¹⁶. Cette possibilité pose problème dans l'optique de constitutionnalisation car la théorie serait critiquable en soi. La théorie ressort de l'analyse économique, mais conserve toutefois une attitude scientifique à la différence de la doctrine économique. En effet, la doctrine ressort d'un ensemble de raisonnements, affirmés comme pertinents, et dont une interprétation est tirée des faits et des principes d'action. Les mesures que certains ont souhaité constitutionnaliser pourraient donc aussi bien être qualifiées de théorie que de doctrine économique. Il convient toutefois de relativiser cette distinction entre théorie et doctrine puisqu'étant aussi bien relative que subjective. Par exemple, pour

¹² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

¹³ É. OLIVA, *Finances Publiques*, 3^{ème} édition, Paris, Dalloz, Sirey - Aide-mémoire, 2015, p. 127.

¹⁴ A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *RFFP*, n° 112 - Novembre 2010, p. 167.

¹⁵ M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Pouvoirs*, 1/2012 (n° 140), p. 102.

¹⁶ A. SILEM, J.-M. ALBERTINI (Dir.), *Lexique d'économie*, 12^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2012, p. 799.

un marxiste, le marxisme est une théorie économique, alors que pour un non-marxiste, il s'agirait d'une doctrine¹⁷. De la même façon, les partisans de la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire estimerait qu'il s'agit d'une théorie (sans la qualifier d'économique) alors que les opposants n'hésiteraient pas à y voir une doctrine économique. La qualification de théorie sera privilégiée ici afin de rester le plus neutre et le plus juridique possible, de manière à se conformer au raisonnement des constituants.

Le danger de constitutionnaliser ce qui serait une théorie économique ferait sortir certains choix sociaux et économiques du processus démocratique. Développée depuis 1977 par des théoriciens libéraux, elle aurait pour fondement la théorie de l'anticipation rationnelle. L'introduction d'une conception libérale de l'économie n'aurait pas sa place dans une constitution.

Ainsi, le souhait de constitutionnaliser de nouveaux mécanismes, comme l'équilibre budgétaire, se traduirait-il par la constitutionnalisation de théories économiques portant atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution, en altérant la latitude politique qui caractérise la souveraineté ?

Il convient de s'intéresser dans un premier temps à l'étude du bouleversement dans la constitutionnalisation financière publique, de celle de normes financières classiques à celle de théories économiques (I), pour ensuite analyser l'atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution et ses conséquences (II).

I/ De la constitutionnalisation de normes financières classiques à la constitutionnalisation de théories économiques

En matière de finances publiques, la constitutionnalisation n'apparaît pas comme un procédé nouveau. Effectivement, ce mouvement peut être scindé en deux périodes distinctes. Jusqu'au début des années 2000, la Constitution se voyait complétée par des normes financières classiques (A) bien loin de la critique récente d'une incorporation de théories économiques liée aux contraintes européennes (B).

A) La constitutionnalisation de normes financières classiques

La constitutionnalisation des finances publiques n'étant pas récente, plusieurs étapes de sa réalisation ont conduit à l'état actuel du droit financier public.

Antérieurement à la Constitution de 1958, seules quelques règles financières, certains grands principes budgétaires, se trouvaient constitutionnalisés. Cependant ces règles ressemblaient davantage à un ensemble de conseils à suivre, non contraignants et sans contrôle, qu'à de véritables normes dont le non-respect serait

¹⁷ A. BEITONE et alii., *Dictionnaire de science économique*, 4^{ème} édition revue et augmentée, Paris, Armand Colin, 2013, p. 159.

sanctionné. Pourtant, cela reflétait les prémices d'un cadre budgétaire permettant une meilleure gestion financière publique chère à toute démocratie.

Avec la Constitution de 1958 et l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, la matière financière publique connaît une réelle mutation, solidifiant le droit budgétaire autour d'un ensemble de règles constitutionnelles, juridiquement contraignantes, contrôlées et sanctionnées par le Conseil constitutionnel. La constitutionnalisation de grands principes budgétaires non contraignants fait place à la constitutionnalisation de la quasi-intégralité des règles du droit budgétaire français.

La constitutionnalisation progressive de la matière est flagrante au regard de la grande diversité de sources constitutionnelles mais aussi de la multitude de règles budgétaires constitutionnelles constatées aujourd'hui¹⁸.

En effet, le bloc de constitutionnalité contient de nombreuses règles relatives aux finances publiques, tant dans le texte même de la Constitution¹⁹ que dans les renvois de son préambule (donc la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) et le préambule de la Constitution de 1946) ou que dans la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001²⁰ (qui a une valeur organique mais qui procède d'une constitutionnalisation indirecte). Le contenu de ces sources constitutionnelles des finances publiques apparaît aussi diversifié, mais elles correspondent toutes à des normes générales ayant leur place dans une constitution. Assurément, il s'agit de certaines dispositions générales (principalement dans le préambule de 1946) ; des grands principes du droit budgétaire (le principe du consentement à l'impôt²¹, le principe d'égalité devant la loi²², ou encore l'égalité répartition de l'impôt entre tous les citoyens en raison de leurs facultés²³) ; des règles de compétence délimitant les compétences financières entre les différentes collectivités publiques, et les compétences respectives des différentes autorités étatiques ; les principes relatifs aux lois de finances notamment dans la LOLF (unité, universalité, annualité et spécialité) ; et enfin des règles de procédure²⁴.

¹⁸ L. PHILIP, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », *op.cit.*, p. 50.

¹⁹ L'article 34 de la Constitution pose le principe de l'intervention de la loi en matière financière tout en définissant ces lois financières et leur contenu. L'article 40 de la Constitution limite le droit d'initiative des parlementaires : les propositions et amendements des parlementaires ne sont pas recevables quand ils ont pour conséquence la diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique.

²⁰ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

²¹ Article 14 de la DDHC.

²² Article 6 de la DDHC.

²³ Article 13 de la DDHC.

²⁴ L'article 39 de la Constitution donne la priorité à l'Assemblée nationale lors du vote des lois financières. Les projets de loi de finances et de lois de financement de la sécurité sociale sont présentés dans un premier temps à l'Assemblée nationale (sauf certains amendements qui modifient une disposition votée préalablement par l'Assemblée nationale qui peuvent être déposés en premier au Sénat). L'article 40 de la Constitution (*Cf. supra.*). L'article 47 de la Constitution prévoit les délais d'adoption des lois de finances.

Toutes ces normes financières ainsi constitutionnalisées de 1958 jusqu'au début des années 2000 ont le même esprit, venant renforcer les sources à valeur constitutionnelle. Elles correspondent à un cadre pour le pouvoir exécutif et législatif, à de grands principes pour protéger les citoyens, ou enfin à des règles permettant une limitation des pouvoirs. Qu'il s'agisse des grands principes, des règles de procédure ou de compétence, leur place au sein des normes à valeur constitutionnelle fait peu débat. Elles n'altèrent en rien les caractères du texte suprême comme sa résilience, sa neutralité, son immuabilité ou sa stabilité.

Au sein de ces sources, il n'est pas posé d'obligation quant au contenu et au fond des normes financières mis à part respecter les droits et libertés des citoyens. En effet, le budget étant notamment un réel « *acte politique* »²⁵, ces normes laissent la marge de manœuvre nécessaire aux élus pour mettre en œuvre la politique pour laquelle ils ont été élus. Ces normes financières, progressivement constitutionnalisées, entrent donc dans les fonctions classiques d'une constitution.

À partir des années 2000, les réformes financières et notamment constitutionnelles fleurissent dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)²⁶ mise en place dans le sillon de la LOLF, qualifiée de « *constitution financière* » de la France »²⁷. Cette révision vise à mettre en place une nouvelle forme de gouvernance se calquant sur les modèles de l'entreprise.

Cette vision nouvelle des finances publiques, plus globale, intègre les finances de l'État, locales, ainsi que sociales. La constitutionnalisation des finances sociales et locales se développe, élargissant le champ de la Constitution. Concernant les finances sociales, la constitutionnalisation majeure débute lors de la révision constitutionnelle du 22 février 1996²⁸ créant les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), et complétée plus tard par la loi organique du 2 août 2005²⁹ introduisant dans ces finances sociales les logiques de transparence et de performance issues de l'esprit de la LOLF³⁰. Concernant les finances locales, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003³¹ vient constitutionnaliser l'autonomie financière des collectivités territoriales, complétée elle

²⁵ G. JEZE, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6^{ème} édition, Paris, Giard, 1922, p. 1.

²⁶ M. BOUVIER, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, n°7, 25 février 2008, pp. 329-333.

²⁷ M. BOUVIER, « Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier », in Association française de droit constitutionnel, *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 484.

²⁸ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

²⁹ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

³⁰ Voir en ce sens : M. BOUVIER, « Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier », *op. cit.*, pp. 476-480.

³¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

aussi par une loi organique du 29 juillet 2004³², définissant notamment les « ressources propres »³³. Ces constitutionnalisations ne heurtent pas le rôle de la constitution, en tant que protectrice de « *l'unité d'un peuple face aux forces centrifuges (...) qui la menacent de manière permanente* »³⁴.

Confrontés à l'aggravation des déficits publics et de la dette, signe que « *nous vivons au-dessus de nos moyens* »³⁵, les pouvoirs publics se retrouvaient dans l'obligation d'agir. La constitutionnalisation de règles contraignantes visant à réduire ces déficits apparaissait alors comme une possible solution pour satisfaire aux obligations européennes. Dans le contexte énoncé, l'idée de la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire fut une piste de réflexion avec celle de la définition de la ligne économique et financière de l'État à travers les orientations pluriannuelles, définies dans le cadre de lois de programmation. Comme le rappelait alors le Premier président de la Cour des comptes Philippe SEGUIN : « *ce qui compte c'est l'équilibre entre recettes et dépenses* »³⁶. Toutefois pour certains, l'équilibre budgétaire local serait déjà implicitement constitutionnalisé. Bien que non-explicitement inclus dans le bloc de constitutionnalité, mais posés par la loi, « *la dimension constitutionnelle des finances locales est pourtant indéniable* »³⁷. Effectivement, concernant les finances locales, l'équilibre est central : il est le dénominateur commun de beaucoup de principes de la matière. La constitutionnalisation de l'autonomie financière nécessite le respect d'un certain équilibre, il s'agit d'un « *équilibre réel prévisionnel et la limitation du déficit d'exécution* »³⁸. Peu de doutes subsistent sur sa nature en raison de l'interprétation extensive de l'article 72 de la Constitution³⁹ faite par le Conseil constitutionnel⁴⁰. Même si cet équilibre des budgets locaux se retrouvait constitutionnalisé, il ne pourrait y avoir d'objections, ni d'atteintes aux fonctions traditionnelles d'une constitution, car en cas de déficit d'un budget local les finances de l'État pourraient être amenées à le couvrir, et la Constitution détermine la répartition verticale du pouvoir financier. Ainsi, l'équilibre budgétaire implicite au niveau local protège les finances de l'État. Il n'en est pas de même pour la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire au

³² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

³³ Voir en ce sens : M. BOUVIER, « Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier », *op. cit.*, pp. 480-484.

³⁴ O. BEAUD, « Constitution et constitutionnalisme », *op. cit.*, p. 133.

³⁵ Ph. SEGUIN, « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2010, p. 194.

³⁶ *Ibid.*, p. 195.

³⁷ É. OLIVA, « Équilibre budgétaire et Constitution. L'équilibre des budgets locaux », *RFFP*, n° 117 - février 2012, p. 34.

³⁸ *Ibid.*, p. 33.

³⁹ Article de la Constitution établissant le principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que le contrôle des actes locaux par le délégué du gouvernement.

⁴⁰ L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », *op. cit.*, p. 49.

niveau étatique, dans laquelle certains voient une théorie économique canalisant la détermination des choix financiers.

B) La constitutionnalisation de théories économiques

À la suite de cette vague de constitutionnalisation classique, un bouleversement de la logique de constitutionnalisation apparaît. Dans le contexte de RGPP émanant de la LOLF, les déficits publics devenant excessifs, l'idée de mettre en place un réel principe d'équilibre budgétaire au niveau étatique est réapparue, comme « *clef de voûte des finances publiques classiques* »⁴¹. La méfiance du peuple vis-à-vis des pouvoirs publics et de l'État accentue la nécessité d'encadrer davantage le droit budgétaire.

L'équilibre budgétaire se définit comme la « *situation d'un budget qui prévoit et autorise, pour un exercice, des charges et des ressources pour un montant égal* »⁴². Le président du Conseil Gaston DOUMERGUE évoquait ce principe en ces termes : « *La ménagère qui va au marché ne peut dépenser plus qu'elle n'a dans son sac. L'État est exactement dans la même situation : il ne peut dépenser plus qu'il ne reçoit* »⁴³.

Historiquement, le principe d'équilibre budgétaire n'était pas « juridicisé » et protégé par le droit⁴⁴. En effet, dans l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances⁴⁵ l'expression « équilibre budgétaire » n'apparaissait pas, à la différence de celle d'« équilibre économique et financier », dont le caractère n'était pas juridiquement contraignant et dont les contours restaient flous.

La place de l'équilibre budgétaire dans les esprits et dans les textes a subi une transformation influencée par la construction européenne. Dans un premier temps, suite à l'adoption du Traité de Maastricht en 1992 instaurant des plafonds pour les États (3% du PIB pour les déficits et 60% du PIB pour la dette). Le second temps, marqué par le Traité d'Amsterdam en 1997, mit en place une coordination renforcée entre les politiques budgétaires des États membres, ainsi qu'une procédure de sanction pour déficits excessifs, *via* le Pacte stabilité et croissance, dont les critères ont été assouplis afin de mieux prendre en compte la situation économique des États.

En France, afin de respecter les obligations européennes et d'améliorer la gestion financière publique, l'expression « équilibre budgétaire » a été insérée à cinq reprises dans la LOLF, texte juridiquement contraignant. « *Le principe d'équilibre budgétaire est en quelque sorte « juridicisé » sans que son contenu ne soit économiquement précisé* »⁴⁶.

⁴¹ M. DUVERGER, *Finances publiques*, 11^{ème} édition, Paris, PUF, Thémis Science politique, 1988, p. 262.

⁴² P. M. GAUDEMET, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in L. PHILIP (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Tome 1, Paris, Economica, 1991, p. 744.

⁴³ Cité par : M. DUVERGER, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 262.

⁴⁴ M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 101.

⁴⁵ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

⁴⁶ A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *op. cit.*, p. 167.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifia l'article 34 de la Constitution en y intégrant des lois de programmation des finances publiques devant tendre vers un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques (il en est de même concernant les LFSS). Pourtant, bien que proposée par le comité BALLADUR, cette modification ne comprenait pas l'incorporation de la notion d'équilibre⁴⁷, formalisant seulement cet objectif, et n'imposant pas un équilibre budgétaire *stricto sensu*. C'est pourquoi, dès 2010, le Président SARKOZY a souhaité constitutionnaliser réellement l'équilibre des finances publiques à travers la reconnaissance de la « règle d'or »⁴⁸. Le chef de l'État ambitionnait ainsi de remplacer les lois de programmation, qui ne sont pas contraignantes, par des lois-cadres pluriannuelles de programmation des finances publiques (LCPFP) devant respecter l'équilibre des finances publiques, et placées sous le contrôle du Conseil constitutionnel. L'objectif était de constitutionnaliser un réel équilibre budgétaire, non comme une stricte exigence annuelle, mais comme des objectifs à atteindre au terme de plusieurs années. Néanmoins, les ambitions du président ont été écourtées par l'impossibilité de réunir les 3/5^{ème} du Congrès nécessaires pour modifier le texte suprême, entraînant la clôture du débat.

Néanmoins, même si le mouvement n'est pas arrivé à son terme, un changement de logique dans la constitutionnalisation des finances publiques émerge. L'intérêt de cette recherche n'est en aucun cas de se prononcer sur l'efficacité et l'opportunité d'une telle mesure. Il convient uniquement d'analyser la nature des règles que l'exécutif souhaitait constitutionnaliser ces dernières années.

La France ne serait pas le seul pays à suivre cette voie de la constitutionnalisation puisque de nombreux États ont inséré une règle de limitation des déficits budgétaires dans leur législation⁴⁹. La décision de limiter les pouvoirs publics *via* une « règle d'or » n'est pas anodine. Ainsi, nombre d'États préfèrent l'incorporer dans la loi plutôt que dans la constitution. En Europe, l'Allemagne, la Suisse, le Portugal et l'Espagne⁵⁰ ont néanmoins choisi la voie constitutionnelle.

En Allemagne, un principe d'équilibre budgétaire strict se retrouve dans la loi fondamentale de 1949. Toutefois, ce n'est qu'en 2009 qu'ont été introduites des mesures plus précises et contraignantes à travers une « règle d'or ». Dès lors, le déficit

⁴⁷ M. HOUSER, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », *RFFP*, n° 105 – Février 2009, p. 228.

⁴⁸ Voir en ce sens : R. BOUCHEZ, « « Les nouvelles propositions » : Des lois de programmation des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques », *RFFP*, n° 117 – Février 2012, pp. 121-132.

⁴⁹ Voir en ce sens : B. JEAN-ANTOINE, « La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée », *RFFP*, n° 117 – Février 2012, pp. 55-67.

⁵⁰ Voir en ce sens : J. J. ZORNOZA PEREZ, « L'équilibre budgétaire dans le droit espagnol », in L. TALLINEAU (Dir.), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, Collection Finances Publiques, 1994, pp. 213-229.

structurel de l'État fédéral doit être limité à 0,35% du PIB depuis 2016, et à partir de 2020 les *Länders* devront respecter un équilibre structurel strict⁵¹. À la différence de l'Allemagne où l'équilibre s'entend de manière rigoureuse, l'approche envisagée par la France apparaissait plus modérée, car pluriannuelle, laissant une marge de manœuvre au pouvoir législatif. Par ailleurs, de nombreux États puisent leur inspiration dans l'instrument de « frein aux dettes » mis en place dans la Constitution de la Confédération Suisse en 2001. D'après cet instrument, il convient de se positionner sur une plus longue durée à savoir un cycle économique complet, au cours duquel, la situation financière de l'État devra être excédentaire en période de prospérité et de croissance économique, et pourra être déficitaire en période de récession. Le cycle économique est donc équilibré à terme et aucun emprunt n'est nécessaire⁵².

Même au niveau de l'Union européenne, les finances se trouvent encadrées par l'équilibre budgétaire. En effet, depuis l'origine le budget européen doit être équilibré en recettes et en dépenses⁵³, et depuis dix ans il est soumis à une programmation pluriannuelle contraignante⁵⁴.

Outre-Atlantique, aux États-Unis, la grande majorité des États fédérés obéissent à des clauses constitutionnelles cherchant à réduire, voire à interdire, des pratiques entraînant des déficits budgétaires (*Balance budget rule*). Malheureusement, ces règles ne produisent pas que des effets positifs, puisque leur application rigoureuse par les États fédérés induit un recours aux subventions venant de l'État fédéral qui joue sur son endettement massif⁵⁵. De nombreuses tentatives de constitutionnalisation de cet équilibre budgétaire et d'éradication des déficits au niveau fédéral ont, comme en France, échoué.

Toutes ces mesures constitutionnalisées ne donnent pas de résultats contestables, elles fonctionnent en majorité relativement bien, permettant d'éviter certaines dérives. Comme le mentionnait le député Charles DE COURSON en 2008, la règle d'équilibre présente dans la Constitution allemande « *a beaucoup aidé les dirigeants allemands pour mener une politique budgétaire sérieuse* »⁵⁶. Toutefois, il convient de rappeler que seule la nature de l'équilibre budgétaire dans le cadre de sa constitutionnalisation reste au cœur de cette étude.

⁵¹ Voir en ce sens : D. CAPITANT, « Le frein à la dette en Allemagne », *RFFP*, n° 117 – Février 2012, pp. 149-159.

⁵² C. SOULAY, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », *RFFP*, n° 12 - Novembre 2010, p. 191.

⁵³ Article 310 TFUE, ex-Article 268 TCE.

⁵⁴ Article 312 TFUE.

⁵⁵ C. SOULAY, « La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », *op. cit.*, p. 203.

⁵⁶ Cité par : M. HOUSER, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », *op. cit.*, pp. 229-230.

L'idée d'intégrer dans les textes suprêmes un principe d'équilibre n'est pas nouvelle puisque ces réformes constitutionnelles sont préconisées depuis plusieurs années par les théoriciens (néo)libéraux⁵⁷.

En effet, cette logique de limiter les pouvoirs discrétionnaires des gouvernants, en les encadrant de manière stricte pour obtenir des résultats plus efficaces, naît d'une opposition aux politiques interventionnistes et keynésiennes. Ce souhait de revenir à un rôle plus recentré des pouvoirs publics en le bornant par des règles à un niveau normatif supra législatif évoque les pensées des ordolibéraux allemands et néolibéraux américains⁵⁸. Cette opinion orientée politiquement et économiquement provient d'un article de Finn KYDLAND et Edward PRESCOTT⁵⁹ et se fonde sur la théorie des anticipations rationnelles. Cette théorie développée par John MUTH dès 1961⁶⁰, puis enrichie grâce aux travaux de Robert LUCAS⁶¹, et Thomas SARGENT⁶², est devenue l'un des fondements de la Nouvelle économie classique⁶³. Le souhait d'établir une règle d'équilibre budgétaire strict rejoint les débats autour de la « nouvelle orthodoxie » et les thèses de David RICARDO, ainsi que les nouveaux économistes classiques comme Robert J. BARRO. Il conviendrait donc de prendre en compte l'ensemble des informations connues pour prévoir l'avenir et anticiper notamment les politiques futures des gouvernants. L'équilibre budgétaire trouve ses germes dans cette théorie, car en encadrant les budgets à fin d'équilibre, cela créerait une pérennité qui permettrait d'anticiper l'avenir et de stabiliser l'économie. En effet, d'après le théorème d'HAAVELMO, un budget équilibré produirait un effet expansionniste⁶⁴ et stimulant sur l'activité.

Il apparaît ainsi clairement que l'équilibre ne représente pas le principe universel et immuable que l'on veut qu'il soit, mais une théorie économique appartenant à un ensemble d'idées, de concepts économiques. Comme le relevait

⁵⁷ M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 107.

⁵⁸ Voir en ce sens : M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard Seuil, Hautes Études, 2004, 355 p.

⁵⁹ F. KYDLAND, E. PRESCOTT, « Rules rather than discretion : The inconsistency of optimal plans », *Journal of political Economy*, vol. 85, 1977, pp. 473-490 ; Cité par : M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 107.

⁶⁰ J. F. MUTH, « Rational Expectations and the Theory of Price Movements », *Econometrica*, 29, 1961, pp. 315-335.

⁶¹ R. LUCAS, « Expectations and the Neutrality of Money », *Journal of Economic Theory*, 1972, vol. 4, pp. 103-124.

⁶² T. SARGENT, et al., « Rational expectations and the reconstruction of macroeconomics », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 1980, 4(3), pp. 15-19.

⁶³ A. GOUTSMEDT, « Thomas Sargent face à Robert Lucas : une autre ambition pour la Nouvelle Économie Classique », Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne 2017.13 - ISSN : 1955-611X. 2017. <halshs-01489232>.

⁶⁴ M.-L. HERSCHETEL, « Équilibre budgétaire (notion économique) », in L. PHILIP (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Tome 1, Paris, Economica, 1991, p. 742.

Manuel TIRARD, la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire introduirait « *dans le texte juridique suprême une théorie économique orientée* »⁶⁵. Cette « *essence économique du principe d'équilibre* »⁶⁶, reposant sur cette théorie économique, semble d'autant plus évidente qu'outre son origine et son fondement, nombre d'auteurs et de théoriciens s'y opposent.

Dans les temps de déficits budgétaires chroniques actuels, œuvrer afin d'établir des budgets équilibrés semble nécessaire. Toutefois, beaucoup d'auteurs pensent au contraire que le déficit budgétaire peut être « *tolérable, voire même souhaitable* »⁶⁷. De nombreux économistes avancent que l'équilibre budgétaire n'aide pas forcément la conjoncture et qu'il faut davantage y voir un mythe, un idéal⁶⁸. Le Premier président Philippe SEGUIN admettait lui-même en 2009 : « *je sais, comme chacun, que l'endettement peut, dans certaines conditions, être bénéfique. Il peut contribuer à investir pour préparer l'avenir et entretenir, renforcer ou relancer, selon les cas, la croissance* »⁶⁹. Des finances déséquilibrées pendant une courte durée peuvent relancer l'économie et assurer son équilibre. Il s'agit notamment de la pensée de John Maynard KEYNES qui voit dans le déficit public un moyen de relancer une économie en difficulté, qui, une fois relancée permettra de rétablir un équilibre financier. En situation de guerre, de récession⁷⁰ ou de crise économique, établir un budget en équilibre suppose une certaine austérité dans la dépense publique, susceptible d'aggraver la situation générale de l'État, là où une politique de dépense permettrait de relancer ponctuellement l'économie afin de garantir la pérennité des recettes. Le Professeur DUVERGER s'interrogeait ainsi : « *Le rôle du gouvernement ne serait-il pas d'augmenter les dépenses, en aidant les exportations ou en développant la production nationale pour réduire les importations, au risque de déséquilibrer son budget ?* »⁷¹. Enfin, Sir William BEVERIDGE prônait lui aussi un excès de dépenses publiques jusqu'au déficit afin d'atteindre le plein emploi⁷².

Les débats sur l'opportunité et l'efficacité de cette approche restent des débats économiques qui peuvent parfois échapper aux juristes. En effet, « *le principe de l'équilibre budgétaire demeure en premier lieu un principe économique : sa formalisation juridique n'y change rien* »⁷³. Dès lors, l'équilibre budgétaire apparaît comme un mécanisme ne faisant pas l'unanimité. C'est l'attribut de toute théorie économique de n'être que la pensée de certains, raison pour laquelle sa place au sein d'une constitution

⁶⁵ Manuel TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 102.

⁶⁶ A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *op. cit.*, p. 169.

⁶⁷ M.-L. HERSCHETEL, « Équilibre budgétaire (notion économique) », *op. cit.*, p. 742.

⁶⁸ P. M. GAUDEMET, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in L. PHILIP (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Tome 1, Paris, Economica, 1991, p. 744.

⁶⁹ Ph. SEGUIN, « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », *RFDA*, n° 1, janvier-février 2010, p. 194.

⁷⁰ M.-L. HERSCHETEL, « Équilibre budgétaire (notion économique) », *op. cit.*, p. 742.

⁷¹ M. DUVERGER, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 267.

⁷² *Ibid.*, p. 274.

⁷³ A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *op. cit.*, p. 182.

peut sembler contestable. Selon leurs propres convictions, certains pourraient même qualifier cette théorie de doctrine économique.

Le souhait de constitutionnaliser l'équilibre budgétaire pose certaines interrogations pour les finances publiques, pour le droit constitutionnel, et pour la démocratie. « *Le droit a du mal à enserrer une pratique budgétaire éminemment politique, technique et conjoncturelle* »⁷⁴, la constitution encore plus, tant elle doit rester un texte immuable et conserver sa résilience. Ainsi, il convient d'examiner si la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, et donc d'une théorie économique que certains qualifient même d'idéologie ou de doctrine, ne porterait pas atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution.

II/ La constitutionnalisation de théories économiques : une atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution

L'inscription de la « règle d'or » dans « *l'âme de la cité* »⁷⁵, bien que séduisante, ne semble pas parée de toutes les vertus. Elle porterait notamment atteinte, non sans conséquence **(B)**, en tant que théorie économique aux fonctions traditionnelles des constitutions **(A)**.

A) L'atteinte aux fonctions traditionnelles d'une constitution

Peu commune, la constitutionnalisation de théories économiques interroge sur leur place dans une constitution. Le Professeur Dominique ROUSSEAU s'interrogeait lui aussi en ces termes : « *Dire que le budget doit être voté en équilibre est-il un objet possible dans une constitution ?* »⁷⁶. Effectivement, les risques d'atteintes aux fonctions traditionnelles et à l'objet du texte suprême, d'une telle inflation constitutionnelle, pourraient conduire à sa dévalorisation.

En se penchant sur le domaine d'une constitution, il apparaît clairement que sa délimitation se révèle délicate tant les écoles sont nombreuses. Par exemple, à la différence du courant majoritaire, l'École traditionaliste veut y inclure une masse colossale de règles, sans limitation⁷⁷.

La conception française et, plus largement, européenne de constitution (mis à part en Suisse et en Suède où les constitutions se révisent infiniment) semble beaucoup plus restrictive afin de préserver l'essence même du texte.

⁷⁴ M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 106.

⁷⁵ C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 132.

⁷⁶ D. ROUSSEAU, « Allocution d'ouverture », *RFFP*, n° 117 – Février 2012, p. 10.

⁷⁷ P. BASTID, *L'idée de constitution*, *op. cit.*, p. 17.

La constitution apparaît comme l'outil permettant de régler l'organisation d'un État⁷⁸, elle vise à fixer son identité politique. « *La constitution fixe les règles juridiques « suivant lesquelles s'établit, s'exerce et se transmet le pouvoir politique ».* Elle poursuit à ce titre quatre buts qui sont la fondation, la légitimation, la distribution ainsi que la limitation du pouvoir »⁷⁹. La norme suprême, qui se distingue des autres textes par son contenu, sa forme et sa force, tend à rendre le pouvoir inébranlable, persistant et prévisible ainsi qu'à « *aider la formation et la conservation d'un ordre abstrait dont les contenus concrets sont imprévisibles* »⁸⁰.

Une constitution a plusieurs fonctions, qui se résument en cinq axes :

- Elle permet l'autodétermination des peuples, et va ainsi constituer l'État à l'échelle mondiale en fondant et organisant les différents pouvoirs sous l'égide du pouvoir souverain du peuple, occupant un territoire déterminé⁸¹.
- Elle régit l'exercice du pouvoir politique de l'État⁸², en fixant son régime, ses institutions et les relations entre elles.
- Elle détermine le titulaire du pouvoir souverain.
- Elle met en place les principales règles de création du droit afin d'établir une unité du système juridique.
- Elle protège les citoyens en mentionnant les droits et devoirs fondamentaux.

Dès lors, au sein d'un unique document (très souvent écrit), ou du moins de plusieurs documents formant un bloc, se retrouve l'ensemble des normes devant « *bénéficier d'une stabilité et d'une supériorité renforcées* »⁸³. Dans ce but, la constitution ne doit pas faire l'objet de modifications à tout va. Il convient de s'assurer de l'effectivité des mesures et du besoin de bénéficier de cette stabilité et de cette supériorité. Ainsi, l'incorporation d'une théorie économique semble aller à l'encontre de cette volonté tant sa stabilisation serait dangereuse. Écueil qui a tenté d'être évité en sacralisant la neutralité de la constitution.

« *La neutralité de la Constitution s'entend au sens de l' « ouverture » de la Constitution à différents choix de politiques économiques* »⁸⁴. En effet, elle permet aux pouvoirs exécutif et législatif, grâce à l'encadrement constitutionnel, de choisir la politique économique qu'ils souhaitent et pour laquelle ils ont été élus. Cette neutralité a pour la première fois été énoncée aux États-Unis en 1905 lors du célèbre arrêt *Lochner v. New York* rendu par la Cour suprême, où le Juge HOLMES dans son opinion dissidente résumait ainsi sa

⁷⁸ J. GERKRATH, « Signification et fonctions d'une constitution », *op. cit.*, p. 23.

⁷⁹ M. PRELOT cité par : J. GERKRATH, « Signification et fonctions d'une constitution », *op. cit.*, p. 23.

⁸⁰ F. A. HAYEK, *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, Quadrige, 2013, p. 800.

⁸¹ K. WOJTYCZEK, « Les fonctions de la constitution écrite dans le contexte de la mondialisation », in *L'évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel et la nécessité de les repenser ou d'en créer de nouveaux*, Table ronde internationale, Iassy, le 26 mai 2007, Institutul European, p. 157.

⁸² L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 18^{ème} édition, Paris, Dalloz, Précis, 2016, p. 4.

⁸³ C. GREWE, H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, Coll. Droit fondamental, 1995, p. 34.

⁸⁴ J.-Y. CHEROT, « Constitution et économie », in *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 3, Dalloz, Traité, 2012, p. 530.

pensée : « *une Constitution n'est pas conçue pour incorporer une théorie économique en particulier [...]. Une Constitution est faite par des individus qui ont des opinions fondamentalement différentes* »⁸⁵.

Une telle constitutionnalisation, qui se retrouve dans le souhait de constitutionnaliser une « règle d'or », dénaturerait la Constitution. Une constitution n'a pas vocation à émettre un choix entre plusieurs théories économiques, ce choix relève du législateur élu par le peuple. Ainsi, la réforme française évoquée puis abandonnée remettait en cause le sens de la Constitution.

Il est vrai que certaines mesures, constitutionnellement garanties, semblent déjà refléter une conception libérale de l'économie, comme le droit de propriété privée, qui empêche *de facto* l'application de doctrines communistes. Toutefois, un principe d'antériorité pourrait être opposé puisque le droit de propriété, consacré par le bloc de constitutionnalité, était appliqué de manière constante et uniforme dans la société française. Ce fut donc un choix d'en faire un principe fort de ses constitutions. À l'inverse, l'équilibre budgétaire n'est pas pratiqué, son inscription dans la constitution conduit ainsi à changer une pratique démocratique (qui réduirait donc la démocratie), et non à consacrer un principe historique. De plus, le droit de propriété a un côté plus diffus par rapport au principe d'équilibre. Il est en effet aménagé et tempéré par d'autres exigences constitutionnelles, là où tout au contraire le principe d'équilibre se veut strict.

Outre l'atteinte à la neutralité, ce phénomène bouleversant les habitudes constitutionnelles, porterait atteinte à la stabilité de la Constitution. En effet, conviendrait-il de modifier à nouveau la constitution lorsque la dette aurait disparu ? La Constitution de la V^{ème} République qui a, tant bien que mal, réussi en 60 ans à préserver sa résilience et ses caractères essentiels malgré les épreuves, se retrouverait en plein vent, soufflée dans une direction puis dans une autre en fonction d'aléas.

Cependant, certains auteurs défendent la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire en arguant qu'il peut s'intégrer dans les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps⁸⁶ énoncés par le Préambule de 1946. Tous ces principes se sont vus reconnaître une valeur constitutionnelle afin d'étendre la Constitution et son champ à de nouveaux objectifs⁸⁷. L'équilibre budgétaire rejoindrait ces principes particulièrement nécessaires à notre temps. Bien que ces principes restaient très « sociaux » à l'origine, leur émancipation plus politique

⁸⁵ É. ZOLLER, *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, Grands arrêts, 2010, p. 147.

⁸⁶ M. CLAPIE, *De la consécration des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*, Thèse, 1992, 542 p.

⁸⁷ Ph. TERNEYRE, « La constitutionnalisation du droit économique », in *Association française de droit constitutionnel, 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 429.

et économique laisse à penser, pour une partie de la doctrine, qu'une telle assimilation est possible. Le Professeur Bertrand MATHIEU défend cette position afin de lever les doutes quant à la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire⁸⁸.

Toutefois, en raison de l'histoire de ces principes et de ceux déjà énoncés dans la Constitution, il semblerait que l'équilibre budgétaire n'ait « rien à faire là ». Rappelons en premier lieu que le Préambule de la Constitution de 1946 évoque l'année 1945 comme année de la victoire « *sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine [qui] possède des droits inaliénables et sacrés* ». Et dans un second temps que, c'est à ce titre que : « *Le peuple français proclame, [...] en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après* ». Ainsi, le constituant de 1946 a entendu consacrer dans ces principes des droits et libertés pour la personne humaine. Parmi eux : l'égalité devant la loi des hommes et des femmes, le droit de grève, le droit des travailleurs et d'obtenir un emploi, etc. Le principe d'équilibre budgétaire, bien que pouvant avoir des conséquences somme toute bénéfiques sur les finances publiques, n'est d'évidence pas un droit ou une liberté de la personne humaine que les constituants de 1946 ont voulu protéger à travers les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps.

La Constitution doit évoluer exceptionnellement dans certaines circonstances, mais elle ne doit pas perdre sa résilience en étant modifiée au grès des aléas. Certaines constitutions l'ont fait et cela n'a pas enrayé les crises économiques profondes⁸⁹. La France n'est pas le seul pays où la constitutionnalisation de l'équilibre pose problème⁹⁰, néanmoins, dans beaucoup de pays le choix de prendre en compte un déficit structurel a été un argument pour contrer les réticences, comme en Allemagne, expliquant le souhait français de s'en rapprocher. Bien que beaucoup plus souple et permettant une meilleure adaptation au fil du temps, l'ancrage de l'équilibre budgétaire dans le texte fondamental reste contestable par sa nature.

Il vient d'être démontré que l'équilibre budgétaire n'est pas un principe inaliénable et sacré en raison de sa qualification de théorie économique. « *L'instrument juridique pertinent pour consacrer le principe d'équilibre budgétaire n'est pas nécessairement la Constitution* »⁹¹. L'insertion d'un tel mécanisme dans une loi organique semblerait davantage pertinente. Le non-respect de cet outil d'amélioration des finances

⁸⁸ B. MATHIEU, « Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ? », *RFFP*, n° 117 - février 2012, pp. 165-167.

⁸⁹ M. HOUSER, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », *op. cit.*, p. 236.

⁹⁰ Concernant la constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire en Espagne : J. J. ZORNOZA PEREZ, « L'équilibre budgétaire dans le droit espagnol », *op. cit.*, p. 215 : « *il y a des opinions contraires à l'inclusion dans les textes constitutionnels de ce genre de principes, qu'on considère appartenir exclusivement à la théorie financière* ».

⁹¹ A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *op. cit.*, p. 174.

publiques une fois constitutionnalisés porteraient atteinte et abaisseraient la norme constitutionnelle. Un tel choix risquerait de ne pas être à la hauteur des ambitions de neutralité et stabilité du texte suprême, les conséquences pouvant être nombreuses.

B) Les conséquences de l'atteinte

La constitutionnalisation de l'équilibre économique entraînerait plusieurs conséquences allant jusqu'à la remise en cause du rôle de l'État.

La première de ces conséquences serait l'atteinte au processus démocratique en limitant le législateur, représentant du peuple, dans son choix de politique économique. Manuel TIRARD reprenait ainsi cette sortie de certains choix sociaux du champ de la démocratie et du gouvernement du peuple : « *L'objectif du désendettement est crucial, mais il ne doit pas primer en devenant le seul horizon de l'action publique, car l'équilibre budgétaire ferait alors partie d'un projet plus vaste visant, au nom d'une doctrine économique, à sortir du champ de la démocratie, i.e. du gouvernement du peuple, certains choix sociaux* »⁹². Une telle conséquence ne respecterait plus le suffrage universel, en effet, le Parlement obligé de voter un budget en équilibre n'aurait plus le choix total de la politique économique, et serait soumis à une conception libérale de l'économie. Dès lors, un parti majoritaire au Parlement et désirant mener une politique de dépenses, pour laquelle il aurait été élu par le peuple, afin de relancer l'économie se retrouverait « *pieds et poings liés* », dans l'incapacité de la mettre en œuvre. Finalement, « *n'est-ce pas dire aux électeurs que leur vote ne peut avoir aucun effet sur la politique budgétaire ?* »⁹³. Les changements de majorité n'auraient ainsi aucun impact sur le plan financier et économique, la marge de manœuvre des parlementaires se retrouvant limitée et contrainte par les objectifs pluriannuels de leurs prédécesseurs.

La seconde conséquence principale tient au rôle du Conseil constitutionnel. Quel serait son rôle en cas de prévisions trop optimistes ou de modification de lois-cadres avant leur terme ? Il convient de s'interroger sur la nature du contrôle de constitutionnalité que le juge constitutionnel exercerait pour s'assurer du respect de l'équilibre budgétaire. Cette question se retrouve dans tous les débats et dans tous les pays. En France, le rapport du « groupe Camdessus » propose un double niveau de contrôle du Conseil : les LCPFP devraient être contrôlées afin de s'assurer qu'elles respectent bien les objectifs d'équilibre des comptes des administrations publiques ; et les lois de finances et LFSS devraient être contrôlées systématiquement dans un but similaire. « *Le Conseil constitutionnel, selon les travaux des parlementaires, disposerait d'une compétence liée, c'est-à-dire qu'il ne pourrait juger que de la conformité entre la loi de finances*

⁹² M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *op. cit.*, p. 109.

⁹³ D. ROUSSEAU, « Allocution d'ouverture », *op. cit.*, p. 11.

et la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, mais pas au-delà »⁹⁴. Néanmoins, difficile d'imaginer qu'elles auraient pu être les méthodes d'analyse du Conseil.

Conclusion

L'aboutissement de cette étude pourrait se résumer en une seule citation d'Alexander HAMILTON : « *les nations prêtent peu d'attention aux règles et aux maximes dont la nature même vont à l'encontre des nécessités de la société. Les sages politiques seront circonspects s'il s'agit d'enchaîner le gouvernement par des restrictions qui ne peuvent être observées ; car ils savent que chaque violation des lois fondamentales, même dictée par la nécessité, porte atteinte à la révérence sacrée envers la Constitution d'un pays, que l'on doit maintenir dans le cœur des gouvernants, et qu'elle forme un précédent pour d'autres violations où l'on ne pourra alléguer une nécessité qui n'existe pas, ou qui est moins pressante et moins palpable* »⁹⁵.

La volonté de constitutionnaliser les finances publiques, qu'elle ait réussi ou échoué, semble mouvante ces dernières années et mérite d'être soulevée afin d'éviter certains écueils. L'idée de constitutionnaliser l'équilibre budgétaire sera retenue comme contestable, car en voulant assainir les comptes publics de la sorte, cela tend vers la constitutionnalisation d'une théorie économique sortant certains choix financiers et économiques du processus démocratique.

Le Professeur Bertrand MATHIEU s'opposait à ce constat en expliquant que la Constitution doit se préoccuper de cette question d'équilibre budgétaire, il invitait à définir les moyens pour permettre de remplir ces objectifs d'équilibre pour l'instant définis uniquement par les politiques. Selon lui, la doctrine juridique souffre d'un certain conservatisme en refusant la constitutionnalisation de théories non classiques⁹⁶. En raison de l'importance de se saisir de cette question, les juristes devraient dépasser ce conservatisme pour consacrer l'équilibre budgétaire.

Il est vrai que cette démonstration souffre sûrement de ce conservatisme dont il est question, mais en l'état actuel du droit, et notamment du droit constitutionnel, il semble impossible de cautionner cette incorporation de théories économiques dans la Constitution, tant cela est contraire à la neutralité et à la stabilité du texte suprême. Ce constat paraît désolant au regard de l'urgence d'agir pour améliorer la situation financière des États. Toutefois, il existe heureusement d'autres opportunités dans le système juridique français pour équilibrer les comptes publics.

⁹⁴ A. PARIENTE, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP*, n° 117 – Février 2012, p. 94.

⁹⁵ A. HAMILTON, J. SAY et J. MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, Classiques Garnier, 2012, p. 234.

⁹⁶ B. MATHIEU, « Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ? », *op. cit.*, pp. 165-167.