

FRANSA'DAKİ MALİ KRİZİN ANAYASAL SONUÇLARI*

(CONSTITUTIONAL EFFECTS OF THE FINANCIAL CRISIS IN FRANCE)

Benoît Jean-Antoine

*Rouen Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi/
Lecturer in public law at the University of Rouen*

ÖZET

Mali krizlerin Anayasa hukuku üzerindeki etkisi Fransa'da yeni değildir. Tarih, kriz dönemlerinin temel metinlerdeki hükümleri değişikliğe götürdüğünü göstermektedir ki bunlardan en önemlisi Eski Rejimin sonunda meydana gelen mali krizin siyasal ve hukuksal sonucu olan 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'dir. Bununla birlikte Anayasa hukuku ile Kamu maliyesi disiplinlerinin kavşağında duran güncel kriz 2008'den önce başlayan bütün bu geniş reformları açıklamıyor. Kamu harcamalarına olabildiğince hâkimiyet iradesi bu şekilde "Fransa'nın yeni mali anayasası" sayılan 1 Ağustos 2001 tarihli Mali kanunlara ilişkin organik kanun ile krizden birkaç ay önce yapılan 2008 anayasal değişikliğinden çıkmaktadır. Ancak, bu son krizden kaynaklanan artan dengesiz kamu harcamalarındaki bozukluk karşısında, anayasal bir "altın kural"ın düzenlenmesine ilişkin tartışma bir önceki hükümetin arzusuyla ertelenmiştir; Alman anayasal hükmü dikkate alındığında ise bu kamu gelir ve harcamaları dengesinin sağlanması hedeflenmektedir. Ancak bu iyiniyetlerin bir etkisi olmadı. Anayasal metinde olsun, Anayasa Konseyi'nin içtihatlarında olsun, krizin etkisi paradoksal bir biçimde hâla zayıftır.

Anahtar sözcükler: Fransa, mali kriz, kamu maliyesi, Anayasa hukuku

ABSTARCT

The impact of financial crises on constitutional law is not new in France. History shows that periods of crisis have often resulted in the development of basic textual provisions, the most emblematic being the

* Farnsızcadan çeviren Reha Yünlüel.

Declaration of Rights of August 26, 1789, legal and political consequence of the financial crisis at the end of the "Ancien Régime". The current crisis does not explain the whole reform movement, which began well before 2008, located at the intersection of both disciplines, constitutional law and public finance. The will of a larger greater control of public spending is therefore apparent in the organic law on finance laws from August 1, 2001, the new "financial constitution of France" and in the constitutional revision of 2008, a few months before the crisis. However, given the increased degradation of public accounts, the debate was revived with the previous government's wish to include in the constitution a "golden rule" just like the German constitutional rule. It would have been intended to restore the balance between revenue and expenditure. These good intentions have not yet been acted upon. Whether in the constitutional text itself or in the jurisprudence of the Constitutional Council, the impact of the crisis remains, even today, paradoxically low.

Keywords: France - financial crisis – Public Finance - Constitutional Law

Beni bugün önünüze getiren tebliğin konusu “Fransa’daki Mali Krizin Anayasal Sonuçları”, zengin bir konu. Aslında, içinden geçtiğimiz bu zor mali duruma ayak uydurabilmek için temel yasayı değiştirmenin yerinde olup olmadığı hakkındaki tartışmalar Fransa’da oldukça fazla. Bununla birlikte, bu doğrulamayı incelemeye geçmeden önce birkaç sözcükle hatırlatalım ki mali kriz ile anayasa hukuku arasındaki ilişki Fransa için yeni değildir. Gerçekten de, Anayasa tarihi ile maliye tarihi birbirlerine sıkı sıkıya bağlıdır.

İlki, zaten ikincisinin kargaşasından doğmuştur. Fransa’da anayasa hukukunun ilk ortaya çıkışı tam da bir mali kriz sonucudur: Eski Rejimin sonundaki bu mali krizin şiddeti 1789 devrimine yol açmıştır. Bu son derece harap mali durumun nedenleri çoktur (Fransa’nın Amerikan bağımsızlık savaşına katılımının bedeli, Sarayın müsrifliği, alınan borçların çokluğu, vergi sisteminin eşitsizliği). Krizi çözebilmek için Kral, yeni bir vergi –arazi vergisi-koymak ve bunu yetkileri sınırlı ve eski toplumun 3 sınıfını temsil edenlerden oluşan Genel Meclis’e kabul ettirmek ister: Soylular, Ruhban sınıfı ve Üçüncü Sınıf –ki tek başına halkın %98’ini oluşturuyordu-. Monarşinin mali yönetiminin yeniden tartışma konusu yapılması öylesine şiddetli olacaktır ki Üçüncü Sınıf (diğer sınıflardan birkaç kişi de katılacaktır) önce Ulusal Meclis, ardından da Ulusal Kurucu Meclis olarak toplanacaktır. Bu yeni meclisin ilk eylemi gücünü güçlü bir işlemlerle sürekli kılmak amacıyla vergi koyma imtiya-

zını ele geçirmek olacaktı. 17 Haziran 1789 tarihli bu yasama gücündeki kararname böylece, kamu maliyesini anayasa hukukuna: “...*Ulusun temsilcilerinin resmi rızası olmaksızın krallıkta alınan tüm vergi ve harçlara karşı ilelebet kutsal anayasal (bir) ilke(yle)*”¹ sabitleyecektir. Ardından Meclis, birbirini izleyen krallar tarafından ulusun açık rızası olmaksızın konulan önceki (Eski Düzen’in) vergileri yasadışı ilân edecektir.

Vergiye rıza anayasal ilkesi birkaç hafta sonra, 17 Haziran kararnamesinden (yalnızca yasama) daha üst bir hukuksal değerdeki metne hasredilecektir ki şu anki anayasa bloğunun bir parçası teşkil ettiğinden Fransa’da hep uygulanagelmiştir. Bu, 26 ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesidir. Beyannamenin 14. maddesi: “*Bütün yurttaşlar bizzat veya temsilcileri aracılığıyla verginin gerekliliğini tespit ile bunu serbestçe kabul etme, bu vergilerin kullanımını gözlemleme ve verginin miktarını, matrahını, tahsil şekli ve süresini saptama hakkına sahiptir.*” demektedir. Haklı olarak denilebilir ki: “*modern anayasa hukuku netice itibariyle belli bir siyasi eğitim düzeyine ulaşan halkların, kralın daha kendilerinden vergi talep etmesinden önce, temsilcileri vasıtasıyla fikirlerinin alınması talebinden çıkmıştır.*”²

1789’dan sonraki anayasal metinlerin çoğunda eğer mali hükümler (çoğunlukla vergi yahut bütçe konularında) var ise de, çok azı doğrudan bir mali krizden doğmuştur. Bununla birlikte üç tanesini burada zikredebiliriz:

-Hikâye gibi ama ilginç. 22 Ağustos 1795 (5 fructidor III) tarihli Cumhuriyet Anayasasının Direktuar düzeninin kurumlarını düzenleyen 68. maddesi meclislerin üyelerinin “*miryagram buğday*” olarak yıllık bir harç almalarını düzenliyor. Temsilcilerin ödemeleri kental tahıl olarak almaları o dönemdeki ağır devalüasyonla –ki “*asinya*” denilen kâğıt paranın hiçbir değeri yoktu- ve sonuç olarak Fransa’nın iflas durumu ile açıklanmaktadır.

-4 Kasım 1848 Anayasasının (II. Cumhuriyet) başlangıcı Cumhuriyetin amacı olarak “*yükümlülüklerin ve kazanımların gittikçe daha adil bir dağılımını temin etmek üzere kamu harcamaları ile vergileri kademeli olarak azaltarak herkesin refahını artırma(yı)*” öngörmüştür (m. I). Bu önlem, daha bütçede tasarruf hedefinden önce, sıkı gelir gider dengesine yakın şaşırtıcı bir anayasallaştırmadır. Söz konusu önlem, uygulamada, işsiz işçilerin istihdam edildiği kamu hizmetleri olan ulusal atöl-

¹ J.-B. Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, et avis du Conseil d’État, depuis 1788 par ordre chronologique*, Guyot et scribe, Paris, 1824, pp. 27 et 28; *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, fondé par J. Mavidal/E. Laurent, Dupont, Paris, 1867-2005, 1^{ère} série (1789 à 1799), t. VIII, séance du 17 juin 1789, p. 128.

² J. Barthélemy/P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 791.

yelerin kurulmasıyla başdöndürücü bir şekilde artan kamu harcamaları ile açıklanıyor. Bu sorunu çözebilmek içinse doğrudan vergiler %50 artırılıyor (frank başına “45 santim” ek vergiyle). Yani bu anayasal madde, söz konusu müsrif siyasete tepki olarak kaleme alınıyor. 1848 Anayasakoyucularının getirdiği bu “ucuzcu hükümet”³ buna rağmen teorik kalacak ve bütçe açığı, izleyen yıllarda da devam edecektir.

-Nihayet son örnek, III. Cumhuriyet Anayasasında (1875 anayasa değişikliği kanunları) “*Milli Savunma bonoları ve kamu borçlarının ödenmesi yönetimi Sandığı*”nın⁴ özerkliğine hasredilen ve tamamen mali nitelikte bir anayasal değişiklik olan 10 Ağustos 1926 tarihli kanundur. Bu özel hüküm 1. Dünya Savaşının yol açtığı borçların geri ödenmesi ve güçlü bir frankın yeniden getirilmesi amacıyla, bir mali kriz bağlamında kaleme alınmıştır. Bu metin, geri ödemeler Sandığı’nı siyasetin müdahalelerinden koruyarak, Devlet alacaklılarının korunmasını, dolayısıyla kamu borçlarının teminat altına alınmasını teknik olarak düzenlemektedir. Metin, Sandığı neredeyse “dokunulmaz” bir anayasal düzeye çıkararak ödeneğini, farklı amaçlarla kullanılmaması amacıyla Parlamento’nun yıllık bütçe oylamalarından ayırmaktadır. Sandık 30’lu yıllara kadar Fransa’nın borçlarının büyük bir kısmını ödeyecek –dolayısıyla varlık nedenini yitirecek- ve yeni bir mali kriz nedeniyle fonları kademeli olarak devlet bütçesine aktarılacaktır.

Bu tarihi değerlendirmeler, kamu erklerinin mali konularda kendi kendilerini sınırlama yöntemlerinin anayasallığı konusunun, Fransa’daki son mali krizden kaynaklı “altın kural” tartışmalarından çok önce de – özellikle 1848 ve 1926 metinlerinde- var olduğunu gösteriyor (bkz. aşağıda). Geçmiş uygulamalar, şaşırtıcı bir şekilde günümüzdeki sorunlara yakın gözüküyor. Bununla birlikte 2008 *riskli ipotek kredileri* krizinden [*Crise des subprimes/Subprime mortgage crisis – ç.n.*] doğan şu anki

³ İlk değişiklik sırasında temsilci Bauchart tarafından kullanılan bir terimdir, in *Compte Rendu des Séances de l’Assemblée nationale*, Noblet, Imprimerie de l’Assemblée nationale, Paris, 1849, t. III, 7 septembre 1848, p. 842.

⁴ 10 Ağustos 1926 T. Anayasanın kısmen değiştirilmesine ilişkin kanun: “25 Şubat 1875 tarihli ve kamu erklerinin düzenlenmesine dair anayasa değişikliği kanunu şu maddeyle tamamlanmıştır:

Milli Savunma bonolarının ve kamu borcunun ödenmesi yönetimi Sandığı’nın özerkliği anayasal niteliktedir.

Milli Savunma bono ve tahvillerinin tamamen ödenmesine değil aşağıdaki kalemler Sandığa tahsis edilecektir:

1) Tütün satımı net gelirleri;

2) Miras hakkının ilk intikalinde istisnai olarak alınan ek vergi ve gönüllü vergi gelirleri;

3) Yukardaki kaynakların Sandık’ça yönetilen bonoların ve hazırlanan tahvillerin ödenmelerinin temin edilemesinde yetersizliği durumunda bütçede en azından bir yıllık ödeme öngörülmüştür.”

mali krizin, geçmişte olduğu üzere bir anayasal etkisinin olup olmadığı sorulabilir. Şu anki mali kriz, gerçekten de, kamu erklerince kamu maliyesinde çok önceden başlatılan büyük reformcu hareketi açıklamıyor (**I. Bölüm**). Ancak bu kriz gene de anayasa değişikliği süreci ve artan kamu harcamalarının önüne geçmenin etrafında yapılan tartışmaları yeniden başlattı (**II. Bölüm**). Son üç yılın bir sonucu olan anayasal değişiklikler, gene de zayıf kalıyor (**III. Bölüm**).

I. Krizden önceki reformcu bir hareket

Kamu gelirlerinin daha iyi kullanımına doğru giden hükümlerin varlığı Fransa’da yeni değildir. Bu, krizden bağımsız ve hatta bütçede tasarruf iradesinden ayrı bir bağlamda olabilirdi. Kamu harcamalarının daha iyi ve daha etkili bir şekilde yapılabilmesini hedefleyen bu reformcu harekete Fransa’da tam olarak 2001 yılında (yani krizden çok önce) başlandı. Gerçekten de 1975’ten beri dengede olmayan bütçedeki açığın büyümesi, daha krizden önce endişe verici idi. Şu son otuz yılda kamu kuruluşlarının bütçe açıkları hiçbir zaman GSYİH’nın %1, 5’üğundan [*Gayri Safi Yurt İçi Hasıla – ç.n.*] aşağı olmamış idi, ki on yıldır bu aşılmış durumdadır⁵.

A. Parlamenterlerin mali yasalar önerme reformu

Şu anki V. Cumhuriyet Anayasasınının 40. maddesi Parla mentonun mali gücünü sınırlaması iradesi açısından dikkat çekici bir örnektir. 1958’den beri Anayasada olan bu madde: “*Parlamento üyeleri tarafından; kabul edilmeleri durumunda kamusal kaynakların azalması, yeni bir kamusal yükümlülük yaratılması ya da böyle bir yükümlülüğün ağırlaştırılması sonucunu doğurabilecek kanun teklif ve değişiklikleri kabul edilemez.*” demektedir. Parlamenterlerin mali yasalar önerme hakkının bu sınırlanması Fransa’da (ki şu anki Türk Anayasasınının 163. Maddesine⁶ yakındır) olduğu üzere aklileştirilmiş parlamenter rejimin özelliğidir. Bu hüküm 1958 anayasakoyucusunun; önceki dönemlerde parlamenterlerin gereksiz, demagojik ya da seçim propagandası türünden

⁵ Verilen sayılar için bkz. J.-L. Warsman, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l’équilibre des finances publiques*, rapport Assemblée nationale, 13 avril 2011, p. 7.

⁶ “*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.*”

harcamalar yaratma eğiliminde oldukları düşüncesinden hareket ediyor. Söz konusu madde 2001'den bu yana dikkatleri üzerinde toplamıştır.

Fransa'nın, devletin maliyesini düzenleyen yeni "mali Anayasa"sı olan 1 Ağustos 2001 tarihli Mali kanunlara ilişkin organik kanun (MKOK) [*La Loi organique relative aux lois de finances/LOLF – ç.n.*] ise tam tersine, Anayasanın 40. maddesinin esnek yorumu sayesinde "kamu yükümlülüğü" kavramını büyük kredilere bağlayarak parlamenterlerin mali değişiklikler önerme hakkını genişletme eğilimine gideceklerdir (m. 47)⁷.

2008⁸ Anayasa değişikliklerinin (ki yalnızca mali hükümlere dokunmuyordu) başlangıcında, 2007 Ekim'inde, kurumlar reformu üzerinde çalışmakla görevli *Baladür* Komitesi 40. maddeyi biraz daha yumuşatacak bir madde üzerinde çalışacaktır. Komite 32 no'lu önerisinde kamu yükümlülüklerini kendi aralarında dengelemek olasılığını salık veriyordu ki, kamu gelirlerinde önceden bu mümkün değildi. Ancak Hükümet bu öneriyi dikkate almayacaktır.

Birkaç ay sonra, –söz konusu 40. maddeyi bizzat uygulayacak olan- Ulusal Meclis ile Senato mali komisyonlarının başkanları *Le Monde* gazetesinde bir makale yayınlarak Anayasanın 40. Maddesinin kaldırılmasını önerdiler⁹. Parlamenterlere "bütçe konularında tam sorumluluğun" tanınmasını istiyorlardı. Gerçi bu anayasal madde, art arda gelen hükümetlerin (yürütme erkinin) 1, 2 trilyon avroya ulaşan kamusal borçları bırakmasını ve kamu harcamalarının GSYİH'yı 20 puan artmasını engelleyemedi: "Bütçesel işlevsellik konusunda Anayasanın 40. Maddesi beklenen etkililiği gösteremedi"¹⁰.

Bununla birlikte son mali kriz bu tartışmayı, böylesi bir dönemde -artmasından korkulan- parlamenterleri yeniden "bütçebur" görme riskinden ötürü daha "doğmadan öldürüp" unutturmuş görünüyor. Anayasanın 40. maddesi belki de kriz nedeniyle şu hâliyle korundu.

B. Kamu harcamalarına hâkimiyetin son zamanlardaki kuralları

1 Ağustos 2001 tarihli MKOK;

⁷ "Anayasanın 39 ve 40. Maddelerinden, yükümlülükten, misyon kredileri kullanılmasını gerektiren değişiklikleri anlıyor.

⁸ V. Cumhuriyetin Kurumlarının Yeniden Dengelenmesi ve Modernleştirilmesi için Çalışma ve Öneri Komisyonu", *Une V^e République plus démocratique*, rapport au Président de la République, La documentation française, Paris, 29 octobre 2007.

⁹ J. Arthuis/D. Migaud, "Réforme de la Constitution: supprimons l'article 40", *Le Monde*, samedi 17 mai 2008

¹⁰ J. Arthuis/D. Migaud, *agm.*

-Olanaklar (1959 tarihli önceki metinden kaynaklı) mantığından, gelişim ve başarı temelli sonuçlar mantığına geçerek, ana harcama hedefleriyle (misyona ve programlarıyla) temsil edilen bir devlet bütçesi öngören,

-Bütçe metinleri denli kamu hesaplarına da uygulanabilir bir bütçede doğruluk ilkesi getiren,

-Mali komisyonlar ile Sayıştay'ın bütçenin yürütülmesi üzerindeki denetimlerini güçlendiren (özellikle idare nezdindeki haberli ve habersiz denetimlerle) bir kamu harcamalarına hâkimiyet mantığından hareket etmektedir

2007'de başlanan Kamu politikalarının genel olarak yeniden gözden geçirilişi (KPYG) [*La Révision générale des politiques publiques/ RGPP - ç.n.*] devlet reformunun genel çerçevesinde, MKOK'un devamında yer alacaktır. Bu yüzlerce tedbirden 2 hedef çıkmaktadır: idareleri kullanıcılar (ör. vatandaşlar için tek mali gişe, internet üzerinde vergi beyanında bulunmak) yararına daha iyi düzenlemek ve denk bütçeyi yeniden sağlayabilmek için kamu harcamalarının önüne geçmek (kanuna dayanmayan 3 yıllık bir kılavuz bütçenin hayata geçirilmesi ya da emekliye ayrılacak her iki memurdan birinin yerine bir yenisinin getirilmemesi). Sonuçları denli kendileri de önemli olan MKOK'na da KPYG tedbirlerinin bütünü bununla birlikte anayasaaltı bir çerçeve içinde bulunmaktadır.

Bununla birlikte 2008 yılında krizden hemen önce, çok yıllık [*pluriannuel – ç.n.*] bir hükmün yanısıra mali denge kavramını öngören (kanunun uygulama alanını düzenleyen) 34. maddeyle bir anayasa değişikliği gerçekleştirilmişti. –Hâlâ uygulanan- bu metne göre, kamu maliyesini çokyıllı programlayan kanunlar “kamu idarelerinin hesaplarındaki denge hedefinde yer alıyorlar”. Bu metin birçok sakıncayı da içinde barındırıyor. Herşeyden önce burada söz konusu olan, mali planın yaptırımdan yoksun çokyıllılığıdır: Program kanunları yıllık mali kanunlara bir şey dayatmadığı gibi çelişme hâlinde Anayasa Konseyi'nce de denetlenemiyor. Burada söz konusu olan denge, bütçenin değil de kamu hesaplarının dengesidir, yani *önceleyen* değil *sonralayan* bir denge.

2010 yılından itibaren, krizden ötürü değiştirilmek istenen hüküm budur. Program kanunları tam da bu anda sınırlarını göstererek başarısız olacaklardır. Sayıştay'ın tespiti de bu yöndedir: “9 Şubat 2009 program kanunuyla belirlenen, harcamaların azaltılmasına ve gelirlerin korunmasına ilişkin kural ve hedefler kriz boyunca isabetlerini korudular ancak uyulmadılar, ki bu da 2010'daki yeniden başlama planının dışında, yapısal açığın ağırlaşmasına etkili oldu”¹¹. 2009-2012 arası program

¹¹Sayıştay, *Rapport public annuel*, Tome 1, 2011, p. 9; J.-L. Warsman, *op. cit.*, p. 24.

kanunu daha yürürlüğünden önce geçerliğini kaybetmiş ekonomik var-sayımlara dayanıyordu ve boşluklardan yararlanarak kaçırılan vergilerin 1, 9 milyar avroya yükselmesini engelleyemedi¹².

II. Krizle yeniden başlatılan anayasa değişikliği süreci

Kriz, önceden kabul edilen kuralların sınırlarını tespit için bir fırsat olacaktır. Bu kurallar kamu hesaplarının denetimden çıkmasına izin vermedi. 2010 yılında kamu açığı, 136 milyar avronun da üstünde¹³ GSYİH'nin %7'sine, kamu borçları ise 1 trilyon 717, 3 milyar avroya GSYİH'nun 85, 8'in de yukarısında doruk noktasına ulaşmaktadır¹⁴. Bu duruma bir çözüm bulabilmek için, kriz, aynı zamanda anayasaya öncelikli olarak bir "altın kural"ın düzenlenmesi meselesine geri gelme fırsatı da verecektir.

A. Anayasal tasarının bağlamsal koz ve riskleri

Bugüne kadar kendisine uyulmayan program kanunları, ve bozulmuş bir bütçe bağlamındadır ki kamu maliyelerinin dengesine dair anayasal değişiklik tasarısı sunulmuş ve Parlamentoca kabul edilmiştir. Michel Camdessus çalışma grubunun değerlendirmelerinden esinlenmiş¹⁵ bu metin, 34. maddede düzenlenmiş önceki hükümleri daha da sertleştirmeyi önermektedir (bkz. yukarda). Şu var ki bu tasarı yürürlük şartı olan, Kongre'ce henüz onaylanmamıştır (Parlamentonun Versay'da toplanan iki meclisi).

Bu -içeriği aşağıda incelenecek olan- "altın kural" tasarısı son Alman anayasa değişikliğinden esinlenmektedir. Almanya'da sayılara dökülmüş bir kural anayasaca düzenlenmiştir. Anayasaya 109 ve 143. Maddeleriyle¹⁶ giren hükümler federal yapısal açığın 2016'dan itibaren GSYİH'nin 0, 35'ini geçemeyeceğini ve eyaletlerin yapısal bütçelerinin 2020 yılına değin dengelerini sağlamalarını öngörmektedir. Ancak ilerde göreceğimiz gibi, Fransız metin Almanya'dakinin tersine tam olarak sayılara dökülmüş hükümler düzenlemeyecektir (bkz. aşağıda). Fransız metin bir "altın kural"ı harfiyen değil, yalnızca özülle ve fikriyle dikkate

¹² *Adı geçen rapor*; J. Arthuis/Ph. Marini, *Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques*, avis Sénat, 8 juin 2011, p. 16.

¹³ Sayılar için bkz. *agm*, p. 7.

¹⁴ Sayılar UIEÇE'nin (Ulusal İstatistik ve Ekonomik Çalışmalar Enstitüsü/INSEE) sayfasından alınmıştır.

¹⁵ M. Camdessus (başkanlığındaki çalışma grubu), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, rapport, 21 juin 2010.

¹⁶ V., C. Soulay, "La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?", *RFFP*, n° 112, nov. 2010, p. 191.

alacaktır. Bir ayrıntı olarak işaret edelim ki Alman Anayasasının aksine birçok yerde geçen “bütçe krizi” ya da “mali kriz” ifadeleri (özellikle m. 109) Fransız Anayasasında aynı şekilde kullanılmamıştır.

Aynı şekilde Fransız tasarısını, kriz boyunca bir çok Avrupa mali reformu eşlik etmiş hatta desteklemiştir. Peki bir Avrupa altın kuralı yok mudur? Aslına bakılırsa, 1997 İstikrar ve Büyüme Paktına (ki azami açığı GSYİH'nın %3'ü, borcuysa %60'ı olarak olarak tespit ediyordu) o kadar kötü uyuldu ki Avrupa Parlamentosu 2011 Eylül sonunda pakta güçlendirecek bir “6'lı paket”i kabul etti¹⁷. Hâlbuki aynı dönemde Avrupa Komisyonu ve Komisyon Başkanı Herman Van Rompuy “altın kural”ın zaruri niteliğine ilişkin kayıtları dile getirmişlerdi; ancak bunların genelleştirilmesini şu yakınlarda talep edenler devlet ve hükümet başkanları oldular. 26 Ekim 2011 tarihli olağandışı Avrupa zirvesi bildirisinde “*İstikrar ve Büyüme Paktını ulusal mevzuata uyarlayan bütçe yapısal denge kurallarının, 2012 yılı sonuna değin avro bölgesi tüm üyeler tarafından, tercihen anayasal veya eşdeğer düzeyde kabulü*”¹⁸ isteniyordu.

Hükümetlerarası bir antlaşma tasarısı 2012 Mart başından bu yana kabul edilmişti. Bu metin, üye devletleri –yeterli onay çoğunluğu sağlandığı takdirde- “altın kural”ı, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın denetiminde, kendi anayasalarına uyarlamalarına mecbur edecektir. Bu “yeni bütçe paketi”; kamu idarelerinin bütçelerinin “dengede veya denge fazlası” (yapısal açığı GSYİH'nın 0, 5'ini geçmeyen) olmasını öngören ve %3'lük açık tavanının altında kalması için otomatik düzeltim mekanizmalarını kuran kesin bir ulusal kuralın düzenlenmesini emredecektir.

B. Anayasal tasarının içeriği

Yani Fransız tasarısı, Anayasa'da -krizin yanıtlarından birisi olarak- bir “altın kural”ın düzenlenmesi amaçlıdır. Ancak önce bu kavramın anlamında anlaşmak gerekir. Dar olan ilk anlamıyla bir “altın kural”; işleyiş harcamalarından kaynaklanan açıkları yasaklamakta yani yatırım harcamalarını karşılayabilmek için borç alınmasına izin vermemektedir¹⁹. Bu tür hükümler Fransız hukukunda yerel yönetimler düzeyinde zaten mevcuttu. Gerçekten Yerel Yönetimler Genel Kanununun L 1612-4. Maddesi işleyiş harcamalarını karşılayabilmek için borç alınması yoluna gidilmesini yasaklamıştır. Daha geniş ikinci anlamıyla ise bir “altın

¹⁷Aşırı açık sürecini önleyici aşamada olası yaptırımları, denetim ve daha iyi bir bilgilendirme ile yalnızca açığı değil aşırı borçlanmanın hesaba katılmasını da öngören bir “6'lı paket”.

¹⁸bkz., *Euro summit statement*, 26 octobre 2011, Avrupa Konseyi sitesi.

¹⁹bkz., *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008*, site de la Cour des comptes, pp. 68 et s.

kural” bütçe dengesine dönüşü sağlayan tüm hukukusal kurallardır; yani söz konusu olan, bu alandaki kamu erklerine²⁰ dayatılan güçlüklerin bütünüdür -gerçek “*bütçe otomatiklikleri*”-²¹. Denge kuralları da denilen bu kurallara göndermede bulunan “Altın kural”ın, geçenlerde yapılan anayasa değişikliği tasarısına ilişkin meclis tartışmalarıyla da bağlantılı bu geniş anlamı, basında olsun, öğretilerde olsun kendisini kabul ettirmektedir.

Böylelikle 1958 Anayasasının 34. Maddesinde, reforma götüren birçok tedbir görüşüldü. Size burada (Kongre’de değil de) parlamenter meclislerce onaylandığı şekliyle sunuyorum:

- Mevcut program kanunlarının yerine; “*kamu idarelerinin hesap dengelerini sağlayabilmek*” amacıyla en az 3 yıllığına kabul edilen “*kamu maliyesinin dengesi çerçeve kanunları*”nın hazırlanması. Bu çerçeve kanunlar her sene harcamaların tavanını ve gelirlere düşen yeni asgari tedbirleri tespit etmekle yükümlüler. Mali kanunlar ile sosyal güvenlik gelirleri kanunları bu çerçeve kanunlara uymak zorundadırlar. Bu harcama tavanının aşılması durumunda örneğin, Anayasa Konseyi denetim yetkisini kullanabilecektir. Mali kanunlar ve sosyal güvenlik gelirleri kanunları demek ki, “*mali hükümler hiyerarşisi*”²² gereğince daha tutarlı çerçeve kanununa bağlı olacaklardır. Buna uyulmaması durumunda ise Anayasa Konseyi mali kanunları ya da sosyal güvenlik gelirleri kanunlarını denetleyebilecektir.

- Normlar hiyerarşisinde Anayasa ile sıradan kanunlar (ve mali kanunlar) arasında bulunan organik bir kanun bu çerçeve kanunların içeriğini belirlemelidir.

- Nihayet, önceden görüşülen Avrupa’nın gerekleri ile ulusal maliyeler arasında uyumu sağlayan yeni bir 88-8. Madde düzenlenmiştir. Hükümet her yıl istikrar program tasarısını, Avrupa kurumlarından önce Parlamente’ye bildirmelidir.

Sert bir Anayasal “altın kural”dan uzak tasarı, sonuç olarak, içeriği daha sonra organik yasayı koyan tarafından belirlenecek, oldukça bulanık çerçeve kanunlarına göndermede bulunmayı tercih etmektedir; demek oluyor ki söz konusu tasarımı tüm önemiyle değerlendirebilmek için farklı metinsel aşamaları beklemek gerekecektir²³.

²⁰ bkz., F. E. Kyland/E. C. Prescott, “Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans”, *The Journal of political economy*, vol. 85, n° 3, juin 1977, p. 487.

²¹ M. Bouvier, “La règle d’or: un concept à construire?”, *RFFP*, n° 113, fév. 2011, p. VI.

²² J. Arthuis/Ph. Marini, *agr.*, p. 29.

²³ bkz., J.-Ph. Feldmann, “Constitutionnaliser l’équilibre budgétaire: nécessité ou artifice?”, site de l’Institut de recherches économiques et fiscales, 12 mai 2011.

III. Hâlâ sınırlı anayasal uygulamalarda bir kriz

Yakın zamandaki teşebbüslere rağmen, krizin anayasal uygulamaları gerek metinlerin birleştirilmeleri [*kodifikasyonu ç.n.*] gerekse Anayasa Konseyi içtihatları meselelerinde sınırlı kalacaktır.

A. Anayasal değişiklik tasarısının başarısızlığı

Fransız anayasal değişiklik tasarısı, daha önceki çalışmalarda ve meclis görüşmelerinde bir çok kereler belirtildiği üzere, doğrudan krizin sonucudur. Oysa tasarı tamamlanmamıştır ve bunun nedenlerini anlamak gerekir.

Kriz bağlamı, Camdessus grubunun çalışmalarından itibaren, daha tasarımın başında, gelecekteki anayasal tedbirleri haklı göstermek için ileri sürülmüştür: “*Çalışma grubu [...]*krizden çıkışımızın başarısının, ekonomik ve bütçesel islah tedbirleri ile kamu maliyesi kurallarının güçlendirilmesinin aynı anda kabulünden geçtiği hususunda hemfikirdir. Güven, ancak böyle, bu çift engelle yüzleşme yeterliğimizde kurulabilecektir.” Bu rapor “*neredeyse küreselleşmeye eşlik eden konjonktürel geçiciliği yüksek bir istikrarsızlık bağlamında*”, mali mevzuatımızın güç saptanabilir eksikliklerini göstermektedir. Yalnızca bir tek mali mevzuatın pekiştirilmesi, Devlet alacaklılarının güvenini yeniden kurmaya izin vereceği gibi Fransızların da “*krizden çıkmak için istenen islah çabalarına*” katkılarını sağlayacaktır²⁴.

Yani çalışma grubunun önerilerindeki krizin etkisi gerçek bir etkidir. Hükümet, grubun anayasal değişiklik tasarısı çalışmaları sırasında başka bir şey söylemeyecektir. Gerekçenin, bizzat tasarıyı doğrulayan tanım özetinden çıkan ilk cümlesi göstermektedir ki: “*kamu maliyesinin incelenmesi [...]* Fransa’nın büyük ölçekte bütçesel dengesizliklerle karşı karşıya olduğunu ortaya koymaktadır”. Yine de, birçok yıldan beri girilen reformların devamında yer alan bu etki daha sonra –gene gerekçe- göreceleştirilmiştir; sonraki durum ise yeterince endişe vericiydi: “*2008-2009 arası dünyadaki durgunluğun etkisinin ötesinde, kamu hesaplarımızın son otuz yıldır –özellikle büyüme dönemlerinde- yeterince iyi idare edilememesi şu anki bütçe dengesizliklerine götürdü*”. Artık söz konusu olan, Fransa’nın durumundaki yapısal dengesizlikler ile krize bağlı konjonktürel dengesizliklerdir.

Üstelik bir sosyalist senatör Yves Daudigny, kamuya açık bir oturumda, tasarımın gerçekten 2008 kriziyle ilgisinin olup olmadığını soracak ve ironik bir şekilde “*herşeyi açıklayacak*”tır. Şu soruyu sorar Daudigny: “Hem, hangi krizden söz ediyoruz?”. Gerçekten de anayasal değişiklik tasarısı sırasında sunulan Ulusal Meclis raporlarının ilk cüm-

²⁴ Camdessus Raporu, *age*, pp. 7, 39 et 40.

lelerine dayanarak, “Mali Komisyonun raporu herşeyi 2008 kriziyle açıklıyor, Sosyal İşler komisyonunki 1983’e atıfta bulunuyor, Yasa Komisyonunun raporu ise 1975 yılına kadar gidiyor. Peki o zaman neden Gustave Flaubert’in *Peşin Fikirler Sözlüğü*’nde²⁵ de bütçe sözcüğünün karşısına “hep açık” diye yazdığı 1850’ye kadar gitmeyelim?”²⁶

“Krizden ders çıkartmak”, bu ifade özellikle Maliye Bakanı François Baroin tarafından parlamenterler önünde, kamu maliyesinin dengesine ilişkin anayasa değişikliği tasarısını gerekçelendirirken kullandığı ifadedir. Kriz, tartışmaların tam göbeğindedir; çoğunluk, metnin kabulü için durumun ağırlığının dikkate alınmamasını isteyerek muhalefete, muhalefet ise yıllar boyunca ekonomik durumdan bağımsız yapısal açıktan sorumlu tutarak çoğunluğa itiraz etmektedir. Muhalefet Sayıştay’ın yapısal açık sayılarını, kötü konjonktürden bağımsız GSYİH’nın %5’i (tüm kamusal açığın %7, 9’u) olarak rakamlandırdığı 2009 tarihli – ki Fransa krizin tam ortasında- bir raporuna dayanmaktadır²⁷.

Bunlar mali krizden bağımsız kamu açığının neredeyse 2/3’ünü oluşturmaktadır ve geçmiş yılların kötü yönetimlerinden kaynaklanmaktadır.

Muhalefet bu metni oylamayı reddedecek, dahası ona göre, Parla- mentonun mali haklarını sınırlayarak, bu faaliyetini çerçeve kanunlara bırakacaktır. Oysa çoğunluk, her meclisin içerisinde muhalefetin yardımı olmaksızın bir metni kabul edebilir, bir anayasa değişikliği ek olarak Kongrenin (Versay’da toplanan milletvekili ve senatörlerin tümü) onayını gerektirecektir ki, üyelerin nitelikli çoğunluğu olan 3/5’iyle dolayısıyla muhalefetin onayıyla gerçekleştirecektir. Cumhurbaşkanı kabul edilme şansı düşük olduğundan, ta baştan Kongreyi toplamayı tercih etmedi. “Altın kural” anayasa tasarısı şimdilik Cumhurbaşkanlığı seçimleri nedeniyle unutulmuş durumda.

B. Anayasa Konseyi’nin krizden fazla etkilenmemiş içtihatları

Bu anayasa değişikliği teşebbüsünün dışında, krizin, Anayasaya saygıyı sağlamak gibi ağır bir yükü olan Anayasa Konseyi’nin içtihatları üzerinde etkisinin olup olmadığını da sormak gerekir. Anayasa Konseyi’nin kararları kapalı oturumda alındığı için, bunun sağlamlasını tam bir kesinlikle yapabilecek çok az veri vardır. Buna karşın bazen, mevcut

²⁵ ç.n.] söz konusu kitap Hasan Âli Yücel tarafından “Yerleşik Düşünceler Sözlüğü” olarak çevrilmiştir.

Sénat, séance du 14 juin 2011.

²⁶ Sénat, séance du 14 juin 2011.

²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 14.

kriz durumuyla bağlantılı bazı verileri kararların okunmasından çıkartmak mümkündür.

Öncelikle krizin etkilerinin en görülür olduğu yer yerel vergiler hakkındakilerdir. Gerçekten, kamu hesaplarının bozulması nedeniyle devlet, bölgesindeki harcamaların denetimini daha fazla talep etmekte ve böylelikle kamu idarelerinin tamamının topluluk hedeflerine saygısını sağlamaktadır. Bunun için, –yerel idarelerin serbest yönetimi anayasal ilkesinden (AY m. 72) ötürü denetlenebilirlikleri zor olduğundan- birçok yerel vergiyi kaldırarak, yerlerine doğrudan aktardığı yardımları getirmektedir. Prof. Michel Bouvier’e göre “*Bu son kriz ve kamu borçlarıyla kamu açığının önemli şekilde artışıyla hızlanan küreselleşmenin gelişimi bu son yıllarda devletin faaliyetini yerinde ve kaçınılmaz olarak yeniden düşünmeye yöneltti. Devletin, hedefi mali iktidardaki –neticede vergisel-patlama riskine hâkimiyet olan, kamu maliyesi sistemine kılavuzluk işlevinin güçlendirilmesi eğilimine tanıklık ediyoruz.*”²⁸. Bölgelerin mali kavnaklarının üçte birini sağlayan meslek vergisinin vasakovucu tarafından kaldırılması, yerel planda en çok tartışılan son reformlardan birisi olmuştur. Su var ki, Anayasa Konseyi 29 Aralık 2009 tarihinde “*verel yönetimlerin bir mali özerklikten yararlandığı hususunun ne Anayasanın 72-2. Maddesinden ne de baska herhangi bir hükmünden çıktığı*”na karar vermiştir²⁹. Netice itibarıyla Anayasa Konseyi bu kararınla, gerçekleşmekte olan dönüşümü onaylamakta ve krizden bu yana daha da güçlenen adem-i merkezivetten veniden merkezileştirmeye olan bu hareketi hiçbir şekilde tartışma konusu yapmamaktadır.

2008 yılından bu yana vatandaşlara ve aynı zamanda yerel yönetimlere tanınan Anayasa Konseyi’ne “Anayasanın garanti altına aldığı hak ve özgürlükleri çiğneyen bir yasal hüküme” anayasaya aykırılık itirazında bulunabilme hakkı çerçevesinde (AAİ) [*Ouestion prioritaire de constitutionnalité*]/(OPC) – **c.n.**] yapılan itirazların çoğu belediyeler, vilâyetler ya da bölgelerin kriz döneminde etkilenen mali ayrıcalıklarını korumak için yaptıkları itirazlardan oluşmaktadır. Oysa Anayasa Konseyi bu itirazlara karşı daha ziyade ihtiyatlı davranarak yasakovucudan yana taraf oldu. Aynı şekilde yerel yönetimler arasındaki mali eşitleme ilkesinin Anayasanın 72-2. Maddesi gereğince bir AAİ olarak bir hak ya da özgürlük olarak öne sürülemeyeceğini ve fakat bir “eşitlik hedefi” tesis ettiğine karar verdi³⁰.

Bunun gibi, vilâyetlerin sosyal yardım harcamaları –etkin dayanışma geliri (RSA), kişiselleştirilmiş otonomi yardımı (APA) ve malûli-

²⁸ M. Bouvier, “La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale”, *RFDA*, n° 2, mai 2011, p. 267

²⁹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

³⁰ Décision n° 2010-29/37 QPC du 17 septembre 2010.

yetin telafisi yardımı (PCH)- meslek vergisinin kaldırılmasından çok etkilenmişlerdir. Oysa, 1992'den 2010 yılına kadar, vilâyetlerin sosyal yardım harcamaları 11 milyar avrodan 30, 4 milyar avroya çıkarak, neredeyse üçe katlamıştır. Bunlar, devlet yardımlarının yetersizliğini gerekçe göstererek, yerel yönetimlerin serbest yönetimi (AY m. 72) ve mali özerkliği ilkeleri adına (AY m. 72-2) Anayasa yargıcına başvurmuşlardır³¹. Buna karşılık Anayasa Konseyi 2011 Haziranında verdiği birçok kararında³²; devletin, yerel yönetimlere devrettiği bir yetkinin söz konusu olmadığını, sosyal yardımların, Anayasanın 72-2. maddesi bakımından tam telafi değil de, vilâyetlerin yetkilendirilmesi yahut da yetkililerinin genişletilmesi çerçevesinde devlet tarafından bağlanan “gelirlerine ek bir yardım”³³ oluşturduğuna karar verdi; Konsey “yerel yönetimlerin serbest yönetimi prensibi”ne bir aykırılığın söz konusu olmadığını belirtti. Demek oluyor ki, kriz yasakoyucudan yana çıkan Anayasa Konseyi'nin geriye dönen içtihatlarını henüz etkilemedi. Loic Leveyer'e göre Anayasa Konseyi yargıcı vilâyetlerin “malîyelerinin endişe verici bozulmasını” kabulü reddediyor ve “her açıdan, çıkmazda olan sosyal adem-i merkeziyetin harcamalarını geçici de olsa oldukça güç bir mali bağlamda bırakıyor”³⁴.

Krizin diğer etkilerinden birisi de -bu sefer devlet düzeyinde-, değişken ekonomik konjoktüre uyum sağlamaya çalışmak için Parla-mentoca onaylanan mali uyum kanunlarının sayısındaki artıştır. Bu şekilde, 2011 yılında en az dört mali uyum kanunu kabul edildi. Bu mali uyum kanunları, baştaki öngörülerini düzenli olarak düzelterek Anayasa Konseyince kullanıldığı gibi bütçede doğruluk ilkesine -yani “mali kanunlarca belirlenmiş dengenin ana hatlarını bozma kastının olmaması”³⁵- uyulmasını zamanında sağlayacaktır. Gene de hatırlatalım ki Anayasa Konseyi'nin bu ilkeyi gözönünde tutarak denetlediği bir mali kanun ya da mali değişiklik kanunu yoktur³⁶.

Sonuç olarak, mali kriz olası yeni bir anayasa değişikliğine dair bir çok tartışmayı da başlatmıştır. Yerel yönetimlerin Anayasa Konseyi'ne yaptıkları pek çok başvuru da herhâlde bu bozulmuş bağlama fazla yabancı değildir. Ancak paradoksal bir şekilde, kriz ne anayasal değişikliğin yapılmasına ne de genelde yasakoyucunun iradesinden yana olan

³¹ bkz., L. Leveyer, “Le financement de la décentralisation sociale dans l'impasse?”, *RDSS*, 2012, p. 76.

³² Décisions n° 2011-142/145 QPC, n° 2011-143 QPC, n° 2011-144 QPC.

³³ Décision n° 2004-509 DC, cons. 7 à 9

³⁴ L. Leveyer, *agm*.

³⁵ V. A. Pariente, “Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle”, *RFFP*, n° 117, fév. 2012, p. 96.

³⁶ 2011'deki mali uyum kanunlarına ilişkin kararları da dahil olmak üzere: décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 et 2011-645 du 28 décembre 2011.

Anayasa Konseyi'nin mali içtihatlarında büyük çalkantılara yol açacaktır. Gene paradoksal olarak, bu çizgideki anayasal değişikliklerin (2008'deki kamu maliyesi program kanunlarının anayasaya girmesi gibi) en önemlileri krizden önce yapılmış olanlardır.

En büyük devrimcilerimizden biri olan Mirabeau 1789'da şöyle diyordu: "kamu borçları özgürlüğümüzün tohumları olmuştur"³⁷. 1789 mali krizi anayasa hukukunun kaynağı olsa da, şu anki krizin de böyle olduğu söylenemez. Demek oluyor ki bugün Fransa'da, denge kuralına uyulup uyulmamasına zorlayan yalnızca yöneticilerin siyasi iradesidir yoksa bu konuda hâlâ daha az zorlayıcı olan anayasal metnin bizzat kendisi değil.

KAYNAKÇA

J.-B. Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, et avis du Conseil d'État, depuis 1788 par ordre chronologique*, Guyot et scribe, Paris, 1824.

27 et 28; *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, fondé par J. Mavidal/E. Laurent, Dupont, Paris, 1867-2005, 1^{ère} série (1789 à 1799), t. VIII, séance du 17 juin 1789.

J. Barthélemy/P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933.

J.-L. Warsman, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, rapport Assemblée nationale, 13 avril 2011.

V. Cumhuriyetin Kurumlarının Yeniden Dengelenmesi ve Modernleştirilmesi için Çalışma ve Öneri Komisyonu", *Une V^e République plus démocratique*, rapport au Président de la République, La documentation française, Paris, 29 octobre 2007.

J. Arthuis/D. Migaud, "Réforme de la Constitution: supprimons l'article 40", *Le Monde*, samedi 17 mai 2008

Sayıştay, *Rapport public annuel*, Tome 1, 2011.

Arthuis/Ph. Marini, *Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques*, avis Sénat, 8 juin 2011.

M. Camdessus (başkanlığındaki çalışma grubu), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, rapport, 21 juin 2010.

V., C. Soulay, "La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?", *RFFP*, n° 112, nov. 2010.

³⁷ Alıntılayan: Ph. Sueur, *Histoire du droit public français XV^e-XVIII^e siècle*, PUF, 3^e éd., Paris, 2001, t. II, p. 298.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008*, site de la Cour des comptes.

F. E. Kyland/E. C. Prescott, "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *The Journal of political economy*, vol. 85, n° 3, juin 1977.

M. Bouvier, "La règle d'or: un concept à construire?", *RFFP*, n° 113, fév. 2011.

J.-Ph. Feldmann, "Constitutionnaliser l'équilibre budgétaire: nécessité ou artifice?", site de l'Institut de recherches économiques et fiscales, 12 mai 2011.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*.

M. Bouvier, "La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale", *RFDA*, n° 2, mai 2011.

L. Levoyer, "Le financement de la décentralisation sociale dans l'impasse?", *RDSS*, 2012.

V. A. Pariente, "Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle", *RFFP*, n° 117, fév. 2012.

Ph. Sueur, *Histoire du droit public français XV^e-XVIII^e siècle*, PUF, 3^e éd., Paris, 2001.

LES INCIDENCES CONSTITUTIONNELLES DE LA CRISE FINANCIÈRE EN FRANCE

Benoît Jean-Antoine

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen

RÉSUMÉ

L'influence des crises financières sur le droit constitutionnel n'est pas nouvelle en France. L'histoire montre que les périodes de crise ont souvent entraîné un développement de dispositions textuelles fondamentales, la plus emblématique étant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, conséquence politique et juridique de la crise financière de la fin de l'Ancien Régime. La crise actuelle n'explique cependant pas l'ensemble du vaste mouvement réformateur, amorcé bien avant 2008, se situant à la croisée des deux disciplines que sont le droit constitutionnel et les finances publiques. La volonté d'une plus grande maîtrise des dépenses publiques ressort ainsi de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, nouvelle "Constitution financière de la France" et, de la révision constitutionnelle de 2008 antérieure de quelques mois à la crise. Néanmoins, face à la dégradation accrue des comptes publics issue de cette dernière, le débat a été relancé avec le souhait du précédent gouvernement d'inscrire constitutionnellement d'une "règle d'or"; à l'image de la règle constitutionnelle allemande, celle-ci aurait eu pour objectif de rétablir l'équilibre des recettes et des dépenses publiques. Ces bonnes intentions n'ont pourtant pas encore été suivies d'effets. Que ce soit dans le texte constitutionnel lui-même ou bien dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'impact de la crise reste, aujourd'hui encore, paradoxalement faible.

Mots-clés: *France – crise financière – finances publiques – droit constitutionnel*

Le sujet de l'intervention qui me fait être devant vous aujourd'hui, "Les incidences constitutionnelles de la crise financière", est un sujet riche. Les débats sont, en effet, actuellement nombreux en France sur la pertinence ou non de modifier notre règle fondamentale pour l'adapter à la situation financière difficile que nous traversons. Toutefois, avant de développer cette affirmation, nous pouvons rappeler, en quelques propos

introdutifs, que le lien entre crise financière et droit constitutionnel n'est pas nouveau en France. Histoire constitutionnelle et histoire financière sont, en effet, étroitement liées.

La première est d'ailleurs issue des tumultes de la seconde. Le moment premier, fondateur du droit constitutionnel en France, est justement issu d'une crise financière: celle de la fin de l'Ancien Régime et dont l'ampleur entraînera la Révolution de 1789. Les raisons de cette situation financière particulièrement dégradée sont alors nombreuses (coût de la participation française de la France à la guerre d'indépendance en Amérique, gaspillages de la Cour, emprunts nombreux, complexité et inégalité du système fiscal). Afin de résoudre la crise, le roi cherche à établir un nouvel impôt – la subvention territoriale – et à la faire approuver par les États généraux, assemblée aux pouvoirs limités représentant les trois ordres de l'ancienne société: la Noblesse, le Clergé et le Tiers État (à lui seul 98 % de la population). La remise en cause de la gestion financière monarchique sera tellement forte que les députés du Tiers État (rejoints ensuite par quelques-uns des deux autres ordres) vont se réunir en Assemblée nationale puis en Assemblée nationale Constituante. Le premier acte de cette nouvelle assemblée sera de se saisir du droit exclusif de voter l'impôt, le but étant de pérenniser son pouvoir nouveau par un acte fort. Ce décret du 17 juin 1789, ayant alors valeur législative, va ainsi relier finances publiques et droit constitutionnel en fixant un "...*principe constitutionnel et à jamais sacré [...] qui s'oppose à toute levée de deniers et de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la Nation*"¹. L'Assemblée déclare ensuite illégaux, les impôts préexistants, c'est-à-dire tous ceux de l'Ancien Régime, car établis par les monarques successifs sans le consentement de la Nation.

Le principe constitutionnel du consentement de l'impôt sera totalement consacré quelques semaines plus tard, dans un texte dont la valeur juridique sera supérieure à celle du décret du 17 juin (simplement législative) et qui reste toujours appliqué en France car faisant partie de notre bloc de constitutionnalité actuel. Il s'agit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Son article 14 prévoit ainsi que: "*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*". Il a pu donc, à juste titre, être dit

¹ J.-B. Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, et avis du Conseil d'État, depuis 1788 par ordre chronologique*, Guyot et scribe, Paris, 1824, pp. 27 et 28; *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, fondé par J. Mavidal/E. Laurent, Dupont, Paris, 1867-2005, 1^{ère} série (1789 à 1799), t. VIII, séance du 17 juin 1789, p. 128.

que: “le droit constitutionnel moderne est sorti, en somme, de la préention des peuples arrivés à un certain degré d’éducation politique d’être consultés, dans la personne de leurs représentants, sur les impôts que le roi avait l’intention d’exiger d’eux”².

Si la plupart des textes constitutionnels postérieurs à 1789 contiendront des dispositions financières (en matière fiscale ou budgétaire pour la plupart), rares seront celles directement issues d’une crise financière. On peut toutefois en mentionner trois:

- Presque anecdotique mais intéressant, l’article 68 de la Constitution républicaine du 5 fructidor an III (22 août 1795), régissant les institutions du régime du *Directoire*, prévoit que les membres des assemblées reçoivent une indemnité annuelle en “*myriagrammes de froment*”. Le paiement des représentants en quintaux de céréale se justifie à l’époque par la forte dévaluation monétaire – le papier monnaie appelé “assignat” ne valant plus rien – et l’état de faillite financière de la France en résultant.

- Le préambule de la Constitution du 4 novembre 1848 (II^e République) prévoit que le but de la République est d’ “*assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d’augmenter l’aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts*” (article I). Cette mesure, est une étonnante constitutionnalisation avant l’heure d’un objectif de rigueur budgétaire, proche de l’équilibre strict des dépenses et des recettes. Elle s’explique, dans les faits, par la création des ateliers nationaux, services publics employant des ouvriers au chômage et ayant fait augmenter les dépenses publiques de manière vertigineuse. Pour résoudre ce problème, une augmentation de 50% des impôts directs avait dû être effectuée (impôt additionnel de “45 centimes” par franc). L’article constitutionnel a donc été écrit en réaction de cette politique dépensière. Ce “*gouvernement bon marché*”, tel que voulu par les constituants de 1848³, restera toutefois bien théorique, le déficit demeurant malgré tout de mise les années suivantes.

- Enfin, dernier exemple, une loi de révision constitutionnelle exclusivement financière, du 10 août 1926, consacre dans la Constitution de la III^e République (lois constitutionnelles de 1875), l’autonomie d’une “*Caisse de gestion des bons de la Défense nationale et d’amortissement*”

² J. Barthélemy/P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 791.

³ Les termes sont alors employés par le représentant Bauchart à l’origine d’un premier amendement, in *Compte Rendu des Séances de l’Assemblée nationale*, Noblet, Imprimerie de l’Assemblée nationale, Paris, 1849, t. III, séance du 7 septembre 1848, p. 842.

de la dette publique⁴. Cette disposition particulière est écrite, dans un contexte de crise financière, dans le but de rembourser la dette issue de la première guerre mondiale et relancer un franc fort. Ce texte organise techniquement la protection du créancier de l'État, et donc la garantie de la dette publique en protégeant la Caisse d'amortissement des incursions du politique. En hissant la Caisse à un niveau constitutionnel quasi "intouchable", le texte détache sa dotation du vote annuel du budget par le Parlement afin qu'elle ne soit pas utilisée par celui-ci à d'autres desseins. La Caisse permettra de liquider une grande partie de la dette française jusqu'aux années 30, où ses fonds seront mis à contribution des budgets successifs de l'État – et perdra donc sa raison d'être – en raison de la nouvelle crise financière.

Ces considérations historiques montrent – et notamment dans les textes de 1848 et 1926 – que la constitutionnalisation de procédures d'autolimitation des pouvoirs publics en matière financière, existait bien avant le débat actuel portant sur la "règle d'or" en France, issu de la crise financière récente (v. *infra*). Les réalisations passées semblent étonnamment proches de nos problématiques actuelles. Néanmoins, la question peut se poser de savoir si la crise financière née de la crise des *subprimes* de 2008 a, comme par le passé, eu un impact constitutionnel. La crise financière actuelle n'explique pas, en effet, le vaste mouvement réformateur qui avait été amorcé bien auparavant, par les pouvoirs publics, concernant les finances publiques (**partie I**). Elle a néanmoins permis de relancer le processus constituant et les débats autour d'une maîtrise accrue des dépenses publiques (**partie II**). Les réalisations constitutionnelles restent toutefois pauvres à l'issue de ces trois dernières années (**partie III**).

⁴ Loi du 10 août 1926, portant révision partielle des lois constitutionnelles:

"La loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics est complétée par un article ainsi conçu:

L'autonomie de la caisse de gestion des bons de la Défense nationale et d'amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel.

Seront affectés à cette caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la Défense nationale et des titres par la caisse:

1°) *Les recettes nettes de la vente des tabacs;*

2°) *Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation des droits de succession, et les contributions volontaires;*

3°) *En cas d'insuffisance des ressources ci-dessus pour assurer le service des bons gérés par la caisse et des titres créés par elle, une annuité au moins égale, inscrite au budget."*

I. Un mouvement réformateur antérieur à la crise

L'existence de dispositifs allant vers une meilleure utilisation des deniers publics n'est pas nouvelle en France. Celle-ci a pu être indépendante d'un contexte de crise, de même que la volonté de rigueur budgétaire. Ce mouvement réformateur connu en France a véritablement été amorcé en 2001 (donc bien avant la crise) dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques. En effet, l'accumulation des déficits était déjà, avant la crise, un sujet réel de préoccupation. le budget de l'État n'ayant pas été en équilibre depuis 1975. Ces trente dernières années, le déficit des administrations publiques n'a jamais été inférieur à 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), chiffre dépassé depuis dix ans⁵.

A. Une réforme de l'initiative financière des parlementaires

L'article 40 de la Constitution actuelle de la Cinquième République est l'exemple marquant de cette volonté de limiter les pouvoirs financiers du Parlement. Inscrit dans le texte dès 1958, il prévoit que "*Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*". Cette limitation du droit d'initiative financier des parlementaires est caractéristique du régime parlementaire rationalisé tel qu'il est appliqué en France (et proche de l'article 163 de l'actuelle Constitution turque⁶). Elle partait de l'idée des constituants de 1958 que les parlementaires avaient tendance, sous les régimes précédents, à créer des dépenses inutiles, démagogiques ou électoralistes. L'article 40 a été l'objet de nombreuses attentions depuis 2001.

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, nouvelle "Constitution financière" de la France, et régissant les finances de l'État va aller au contraire vers une tendance à un élargissement du droit d'amendement financier des parlementaires, et cela grâce à une interprétation plus souple de l'article 40 de la

⁵ Chiffres donnés par J.-L. Warsman, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, rapport Assemblée nationale, 13 avril 2011, p. 7.

⁶ "Les projets d'amendements prévoyant une augmentation des crédits dans le cadre du budget de l'année en cours, ainsi que les projets et propositions de lois de nature à entraîner une charge financière dans le cadre des budgets de l'année en cours et de l'année suivante, doivent contenir l'indication de ressources financières en contrepartie des dépenses qu'ils prévoient".

Constitution et de la notion de “charge publique” renvoyant à des enveloppes larges de crédits (article 47)⁷.

En octobre 2007, le Comité *Balladur* chargé de réfléchir sur la réforme des institutions et à l’origine d’une révision constitutionnelle de 2008⁸ (ne touchant pas uniquement les champs financiers) va réfléchir à un assouplissement supplémentaire de l’article 40. Il suggère, dans sa proposition n° 32, la possibilité de compenser les charges publiques entre elles, ce qui n’était possible auparavant que pour les recettes publiques. Cette proposition ne sera pas suivie par le Gouvernement.

Quelques mois plus tard, les présidents des commissions des finances du Sénat et de l’Assemblée nationale – ceux mêmes ayant à appliquer l’article 40 au quotidien – proposent dans un article du journal *Le Monde* la suppression de l’article 40 de la Constitution⁹. Ils souhaitent une reconnaissance de la “*pleine responsabilité en matière budgétaire*” des parlementaires. En effet, cet article constitutionnel n’a pas empêché les gouvernements successifs (et donc le pouvoir exécutif) de laisser la dette publique atteindre plus de 1200 milliards d’euros en 2007, et les dépenses publiques augmenter de 20 points de PIB depuis 1958: “*En matière de vertu budgétaire, l’article 40 de la Constitution n’a donc pas eu l’efficacité recherchée*”¹⁰.

Toutefois, la crise financière récente semble avoir enterré ce débat aussitôt “tué dans l’œuf”, le risque de revoir des parlementaires “budgétivores” étant d’autant plus à craindre dans une telle période. L’article 40 de la constitution a sans doute été préservé en l’état actuel en raison de la crise.

B. Des règles récentes de maîtrise des dépenses publiques

La LOLF du 1^{er} août 2001 s’inscrit dans une logique de maîtrise des dépenses publiques en prévoyant un budget de l’État présenté par grands objectifs de dépenses (les missions et les programmes) passant d’une logique de moyens (issue du texte précédent datant de 1959) à une logique de résultats fondée sur l’évaluation et la performance, en prévoyant un principe de sincérité applicable tant aux textes budgétaires qu’aux comptes publics et en renforçant les contrôles financiers des

⁷ “Au sens des articles 39 et 40 de la Constitution, la charge s’entend, s’agissant des amendements s’appliquant aux crédits de la mission”.

⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, rapport au Président de la République, La documentation française, Paris, 29 octobre 2007.

⁹ J. Arthuis/D. Migaud, “Réforme de la Constitution: supprimons l’article 40”, *Le Monde*, samedi 17 mai 2008

¹⁰ *Ibidem*.

commissions des finances et de la Cour des comptes sur l'exécution du budget (notamment par des contrôles sur pièces et sur place au sein des administrations). La Révision générale des politiques publiques (RGPP) amorcée en 2007 se situera dans la continuité de la LOLF, dans le cadre général de la réforme de l'État. Deux objectifs ressortent de cette centaine de mesures: mieux adapter les administrations aux besoins des usagers (ex: guichet fiscal unique pour les citoyens, déclaration fiscale en ligne) et maîtriser les dépenses publiques pour revenir à l'équilibre budgétaire (avec la mise en place d'un budget indicatif triennal ne relevant toutefois pas de la loi ou le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite). L'ensemble des mesures de la LOLF ou de la RGPP, aussi importantes soient-elles dans leurs conséquences, se situent néanmoins dans un cadre infraconstitutionnel.

Une révision constitutionnelle avait pourtant déjà eu lieu en 2008, peu de temps avant la crise, prévoyant déjà une notion d'équilibre financier à l'article 34 (fixant le domaine de la loi), associée à un dispositif pluriannuel. Selon ce texte (encore appliqué), les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques "s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques". Plusieurs écueils ressortent de ce texte. Tout d'abord il s'agit d'une pluriannualité dépourvue de force obligatoire au plan financier: les lois de programmation ne s'imposent pas sur les lois de finances annuelles et ne sont pas à même d'être censurées par le Conseil constitutionnel en cas de contradiction avec celles-ci. Ensuite, il s'agit d'un objectif d'équilibre et non d'un véritable principe d'équilibre. Enfin, il s'agit d'un équilibre des comptes publics et non d'un équilibre budgétaire, un équilibre *a posteriori* et non *a priori*.

C'est cette disposition que l'on voudra modifier à partir de 2010 en raison de la crise. Ces lois de programmation seront, en effet, un échec, montrant toute leur limite à ce moment-là. C'est le constat fait par la Cour des comptes: "*d'une manière générale, les objectifs et les règles relatifs à la maîtrise des dépenses et à la préservation des recettes qui avaient été fixés par la loi de programmation du 9 février 2009 ont gardé toute leur pertinence durant la crise, mais n'ont pas été respectés, ce qui a contribué à une nouvelle aggravation du déficit structurel, hors plan de relance, en 2010*"¹¹. La loi de programmation portant sur les années 2009 à 2012 reposait sur des hypothèses économiques dépassées

¹¹Cour des comptes, *Rapport public annuel*, Tome 1, 2011, p. 9; J.-L. Warsman, *op. cit.*, p. 24.

avant même son entrée en vigueur et n'a pas empêché une augmentation des niches fiscales de 1, 9 milliards d'euros en 2010¹².

II. Un processus constituant relancé par la crise

La crise sera l'occasion de constater les limites des règles adoptées préalablement. Elles n'ont en effet pas permis le dérapage des comptes publics. Le déficit public a atteint 7 % du PIB en 2010, soit plus de 136 milliards d'euros¹³, et la dette publique culmine à plus de 85, 8 % du PIB fin 2011, soit 1717, 3 milliards d'euros¹⁴. Afin d'aider à remédier à cette situation, la crise sera également l'occasion de voir revenir la question de l'inscription constitutionnelle d'une "règle d'or" sur le devant de la scène.

A. Les enjeux contextuels du projet constitutionnel

Les lois de programmation n'ayant pas été respectées jusqu'à présent, et ce dans un contexte budgétaire dégradé, un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques a été présenté puis adopté au Parlement en 2011. Ce texte, inspiré des conclusions du Groupe de travail de Michel Camdessus¹⁵, souhaite durcir les dispositions antérieures fixées à l'article 34 (v. *supra*). Toutefois, ce projet n'a pas été encore adopté par le Congrès (réunissant à Versailles les deux assemblées parlementaire), condition nécessaire à son effectivité.

Ce projet de "règle d'or" – dont le contenu sera examiné en *infra* – s'inspire de la récente révision constitutionnelle allemande. Une règle chiffrée a été constitutionnalisée en Allemagne. Introduite en 2009 dans la Loi fondamentale (articles 109 et 143)¹⁶, elle prévoit que le déficit structurel fédéral ne peut dépasser 0, 35 % du PIB à partir de 2016 et que les budgets structurels des Länder doivent être équilibrés à l'horizon 2020. Toutefois, on le verra, le texte français ne reprendra pas l'idée de dispositions précisément chiffrées comme en Allemagne (v. *infra*). Plus que la lettre, le texte français respectera donc l'esprit, l'idée seulement, d'une "règle d'or". Signalons pour l'anecdote, que contrairement à la Loi fondamentale allemande où les mots "crise budgétaire" ou "crise

¹² *Ibidem*; J. Arthuis/Ph. Marini, *Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques*, avis Sénat, 8 juin 2011, p. 16.

¹³ Chiffres donnés par *idem*, p. 7.

¹⁴ Chiffres sur le site de l'INSEE.

¹⁵ M. Camdessus (Groupe de travail présidé par), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, rapport, 21 juin 2010.

¹⁶ V., C. Soulay, "La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?", *RFFP*, n° 112, nov. 2010, p. 191.

financière” apparaissent plusieurs fois (et notamment à l’article 109), il n’en est pas de même dans la Constitution française.

De même, le projet français a été accompagné, voire soutenu, par les nombreuses réformes financières européennes découlant de la crise. N’existait-il d’ailleurs pas déjà une règle d’or européenne? En effet, le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 (fixant un déficit maximal de 3 % du PIB et une dette de 60 %) a été mal respecté par les États au point que le Parlement européen a, fin septembre 2011, voté son renforcement dans un “paquet de six”¹⁷. Alors qu’à la même période, la Commission européenne et le président du Conseil européen Herman Van Rompuy avaient émis des réserves sur le caractère indispensable de ces “règles d’or”, ce sont les chefs d’État et de Gouvernement qui, au contraire, ont récemment appelé à leur généralisation. Dans une déclaration du sommet européen extraordinaire du 26 octobre 2011, ils souhaitent “*que soit adopté dans chaque pays membre de la zone euro des règles d’équilibre structurel du budget qui transposent dans la législation nationale le Pacte de stabilité et de croissance, de préférence à un niveau constitutionnel ou équivalent, d’ici la fin de l’année 2012*”¹⁸.

Un projet de traité intergouvernemental a depuis été adopté, début mars 2012. Ce texte obligera – en cas de ratifications suffisamment nombreuses – chaque État à transposer la règle d’or dans sa constitution et ce, sous le contrôle de la Cour de justice de l’Union européenne. Ce “nouveau pacte budgétaire” exigera une règle nationale précise prévoyant que les budgets des administrations publiques soient “à l’équilibre ou en excédent” (le déficit structurel ne devant pas dépasser 0, 5 % du PIB) et fixant des mécanismes de correction automatiques pour rester en-deçà du plafond de 3 % de déficit.

B. Le contenu du projet constitutionnel

Le projet français a donc pour but d’inscrire une “règle d’or” dans la Constitution, comme l’une des réponses à la crise. Mais il faut d’abord s’entendre sur la signification de la notion. Un sens premier, assez strict, veut généralement qu’une “règle d’or”, soit une règle interdisant les déficits en matière de dépenses de fonctionnement, et ne permettant donc d’emprunter que pour financer les dépenses d’investissement¹⁹. Ce type de règle existe déjà en droit français au niveau des collectivités locales.

¹⁷ prévoyant entre autres, une meilleure prise en compte de l’endettement excessif et pas seulement du déficit, des sanctions possibles en phase préventive de la procédure de déficit excessif, des contrôles et une information de meilleure qualité...

¹⁸ V., *Euro summit statement*, 26 octobre 2011, site du Conseil européen.

¹⁹ V., Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008*, site de la Cour des comptes, pp. 68 et s.

En effet l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales bannit ainsi le recours à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement. Un sens second, bien plus large, considère comme étant une "règle d'or" toute règle juridique permettant le retour à l'équilibre budgétaire; il s'agit ainsi de l'ensemble des contraintes imposées – véritables "*automatismes budgétaires*"²⁰ – aux pouvoirs publics en ce domaine²¹. Ce sens large de la notion de "règle d'or", renvoyant finalement à toute règle dite d'équilibre, s'impose de plus en plus en France, que ce soit dans la presse ou au sein même de la doctrine, et ce en lien avec le débat parlementaire récent relatif au projet de loi constitutionnelle.

Plusieurs mesures ont ainsi été discutées allant vers une réforme de l'article 34 de la Constitution de 1958. Je les présente telles que votées en l'état par les assemblées parlementaires (mais pas par le Congrès):

- La création à la place des lois de programmation actuelles de "*lois-cadres d'équilibre des finances publiques*", votées pour au moins 3 années afin d' "*assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques*". Ces lois-cadres doivent fixer, chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes et doivent être respectées par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. En cas de dépassement de ce plafond de dépenses par exemple, le Conseil constitutionnel pourrait exercer sa censure. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale seront donc subordonnées à la loi-cadre selon une "*hiérarchie des normes financières*"²² plus cohérente. En cas de non-respect de celle-ci le Conseil constitutionnel pourra censurer les lois de finances ou les lois de financement de la sécurité sociale.

- Une loi organique, située dans la hiérarchie des normes entre la constitution et les lois ordinaires (et lois de finances), doit préciser le contenu de ces lois-cadres

- Enfin un nouvel article 88-8 est créé mettant en cohérence les finances nationales avec les exigences européennes préalablement vues. Le Gouvernement doit transmettre chaque année au Parlement le projet de programme de stabilité avant qu'il ne soit transmis aux institutions européennes.

Loin d'une "règle d'or" constitutionnelle rigoureuse, le projet préfère finalement renvoyer à des lois-cadres assez floues, dont le contenu serait précisé ensuite par le législateur organique; il faudra donc

²⁰ M. Bouvier, "La règle d'or: un concept à construire?", *RFFP*, n° 113, fév. 2011, p. VI.

²¹ V., F. E. Kyland/E. C. Prescott, "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *The Journal of political economy*, vol. 85, n° 3, juin 1977, p. 487.

²² J. Arthuis/Ph. Marini, *op. cit.*, p. 29.

attendre²³ la mise en place de ces différentes étapes textuelles pour apprécier la pleine portée du dit projet.

III. Une crise aux réalisations constitutionnelles encore limitées

Malgré les tentatives récentes, les réalisations constitutionnelles de la crise resteront limitées, tant en matière de codification textuelle qu'en matière de jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A. L'échec du projet de révision constitutionnelle

Le projet constitutionnel français est directement issu de la crise, celle-ci ayant été invoquée de nombreuses fois dans les travaux antérieurs et les débats parlementaires. Or le projet n'a pas abouti; il faut en comprendre les raisons.

Dès les travaux du Groupe de travail Camdessus, à l'origine du projet, le contexte de crise est invoqué pour justifier les futures mesures constitutionnelles: *“Unanime [...] le groupe l'a été aussi pour considérer que le succès de notre sortie de crise passe par l'adoption simultanée de mesures de redressement économique et budgétaire et le renforcement de nos règles de finances publiques. Ce n'est qu'ainsi que la confiance pourra être rétablie dans notre capacité à faire face à ce double handicap”*; et le rapport de pointer les lacunes de notre législation financière mal identifiable *“dans le contexte de forte volatilité conjoncturelle, voire d'instabilité qui accompagne aujourd'hui la mondialisation”*. Seul un renforcement de celle-ci pourrait permettre de rétablir la confiance des créanciers de l'État mais aussi des français ainsi que contribuer *“aux efforts de redressement exigés par la sortie de crise”*²⁴.

L'impact de la crise est donc réel sur les propositions du Groupe de travail. Le Gouvernement ne dira pas autre chose au moment de la présentation du projet de loi constitutionnelle découlant de ces travaux. La première phrase de l'exposé des motifs, sorte de résumé introductif justifiant le projet lui-même, le montre: *“Le diagnostic sur la situation des finances publiques [...] démontre que la France est confrontée à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur”*. Toutefois, s'inscrivant dans la continuité des réformes qui avaient été engagées depuis plusieurs années, cet impact est ensuite – toujours dans les motifs – relativisé; la situation antérieure était déjà préoccupante: *“Au-delà de l'impact de la récession mondiale de 2008-2009, c'est l'insuffisante maîtrise de nos*

²³ V., J.-Ph. Feldmann, “Constitutionnaliser l'équilibre budgétaire: nécessité ou artifice?”, site de l'Institut de recherches économiques et fiscales, 12 mai 2011.

²⁴ Rapport Camdessus, *op. cit.*, pp. 7, 39 et 40.

comptes publics au cours des trente dernières années, notamment en période de croissance, qui a conduit aux déséquilibres budgétaires actuels". Dès lors, se pose la question des déséquilibres structurels intrinsèques à la situation française et les déséquilibres conjoncturels, liés à la crise.

D'ailleurs, un sénateur socialiste, Yves Daudigny, demandera, en séance publique, si le projet a véritablement un lien avec la crise de 2008 qui selon lui, et de manière ironique, "*expliquerait tout*". Il pose la question: "*D'ailleurs, de quelle crise, parle-t-on?*". En effet, s'appuyant sur les premières phrases des rapports de l'Assemblée nationale émis à l'occasion du projet de révision, il estime que le rapport "*de la commission des finances explique tout par la crise de 2008, celui des affaires sociales se réfère à 1983 et celui de la commission des lois remonte à 1975... Pourquoi ne pas aller jusqu'à 1850, lorsque Gustave Flaubert, dans son Dictionnaire des idées reçues, inscrivait en face du mot "budget": "toujours en déficit"?*"²⁵.

"*Tirer les leçons de la crise*", ce sont les termes notamment utilisés par le ministre des finances François Baroin, devant les parlementaires, pour justifier le projet de réforme constitutionnel relatif à l'équilibre des finances publiques. La crise est d'ailleurs au cœur des débats, la majorité reprochant à l'opposition de ne pas tenir compte de la gravité de la situation pour voter le texte, l'opposition reprochant à la majorité d'avoir créé durant plusieurs années du déficit structurel indépendant des circonstances économiques. L'opposition s'appuie en cela sur un rapport de la Cour des comptes chiffrant pour l'année 2009 – alors que la France est pleinement touchée par la crise – un déficit structurel pourtant indépendant de la mauvaise conjoncture, à 5 % de PIB (sur un déficit public total de 7,9 %) ²⁶. Ce sont donc presque les deux tiers du déficit public qui seraient indépendants de la crise financière et liés à la mauvaise gestion des dernières années.

L'opposition, refusera donc de voter ce texte, limitant qui plus est, et selon elle, les droits financiers du Parlement, en enfermant son action dans des lois-cadres. Or si la majorité peut, au sein de chaque assemblée, faire adopter un texte sans le concours de l'opposition, un projet de loi constitutionnelle nécessite également une adoption supplémentaire par le Congrès (réunissant à Versailles l'ensemble des députés et des sénateurs); celle-ci a lieu à la majorité qualifiée des trois cinquième de ses membres et donc avec l'accord de l'opposition. Le président de la République préféra ne pas réunir le Congrès, le projet ayant ainsi dès

²⁵ Sénat, séance du 14 juin 2011.

²⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 14.

l'origine peu de chance d'être adopté. Le projet constitutionnel de "règle d'or" est pour l'instant oublié en raison de l'élection présidentielle.

B. Une jurisprudence du Conseil constitutionnel peu influencée par la crise

En dehors de cette tentative de révision de la Constitution, il faut aussi se demander si la crise a pu avoir une influence sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, juridiction ayant la lourde tâche de faire respecter la norme suprême. Peu d'éléments permettent de l'assurer avec certitude, les décisions du Conseil étant délibérées à huit-clos. Néanmoins, il est parfois possible à la lecture des décisions d'y voir quelques éléments pouvant avoir des liens avec la situation de crise actuelle.

C'est principalement à propos des impôts locaux que les effets de la crise sont le plus visible. En effet, l'État en raison de la dégradation des comptes publics souhaite de plus en plus contrôler les financements sur son territoire et faire respecter ainsi les objectifs européens par l'ensemble des administrations publiques. Pour cela, il supprime de nombreux impôts locaux – difficilement contrôlables par lui car relevant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution) – pour les remplacer par des subventions qu'il leur verse directement. Selon le professeur Michel Bouvier: *"Le développement de la globalisation, accentué par la crise récente et l'aggravation considérable du déficit et de l'endettement publics, a amené ces dernières années à reconsidérer l'action de l'État comme pertinente et indispensable. On assiste à une tendance au renforcement de la fonction de pilotage du système financier public par l'État, l'objectif étant de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier et, par conséquent, fiscal"*²⁷. La suppression par le législateur de la taxe professionnelle qui rapportait près d'un tiers des ressources départementales est l'une des réformes récentes les plus contestées au plan local. Néanmoins le conseil Constitutionnel a considéré, dans une décision du 29 décembre 2009 *"qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale"*²⁸. Finalement, par cette décision le Conseil entérine l'évolution en cours et ne remet nullement en cause ce mouvement de "recentralisation" de la "décentralisation", d'autant plus fort depuis la crise.

²⁷ M. Bouvier, "La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale", *RFDA*, n° 2, mai 2011, p. 267

²⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

Dans le cadre de la Question prioritaire de constitutionnalité (OPC) qui permet depuis 2008 aux citoyens mais aussi aux collectivités locales de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'une "disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit" (article 61-1 de la Constitution), nombreuses ont été les saisines des communes, des départements ou des régions pour protéger leurs prérogatives financières affectées en période de crise. Or le Conseil s'est plutôt montré réservé à leur égard et favorable au législateur. Il a ainsi estimé que le principe de péréquation financière entre collectivités territoriales n'est pas un droit ou une liberté invocable dans le cadre d'une OPC de l'article 72-2 de la Constitution mais constitue seulement un "objectif d'égalité"²⁹.

De même, le financement par les départements des aides sociales – revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) – est très affecté par la suppression de la taxe professionnelle. Or, de 1992 à 2010, les dépenses d'aide sociale des départements ont quasiment triplé, passant de 11 à 30,4 milliards d'euros. Ces derniers ont saisi le juge constitutionnel, en arguant de l'insuffisante compensation versée par l'État et ce, au nom des principes de libre administration des collectivités locales (de l'article 72) et d'autonomie financière (de l'article 72-2)³⁰. Or le Conseil a estimé, dans plusieurs décisions de juin 2011³¹ que ces aides sociales ne sont pas un transfert de compétences de l'État aux collectivités locales impliquant une compensation intégrale au regard de l'article 72-2 mais seulement une création ou une extension de compétences des départements, nécessitant seulement un "accompagnement de ressources" allouées par l'État³²; le Conseil a considéré qu'il n'y avait pas atteinte "*au principe de libre administration des collectivités territoriales*". La crise n'a donc pas influé, là encore sur la jurisprudence récurrente du Conseil et largement favorable au législateur. Selon Loïc Levoyer, le juge constitutionnel refuse de reconnaître "*la dégradation préoccupante des finances*" des départements; il laisse "*dans un contexte financier particulièrement difficile, [...] à bien des égards, le financement de la décentralisation sociale dans l'impasse... au moins momentanément*"³³.

Au niveau de l'État cette fois, l'un des autres effets de la crise est d'augmenter le nombre de lois de finances rectificatives votées par le

²⁹ Décision n° 2010-29/37 QPC du 17 septembre 2010.

³⁰ V., L. Levoyer, "Le financement de la décentralisation sociale dans l'impasse?", *RDSS*, 2012, p. 76.

³¹ Décisions n° 2011-142/145 QPC, n° 2011-143 QPC, n° 2011-144 QPC.

³² Décision n° 2004-509 DC, cons. 7 à 9

³³ L. Levoyer, *ibidem*.

Parlement, afin de s'adapter à la conjoncture économique toujours changeante. Pas moins de quatre lois de finances rectificatives ont ainsi été adoptées en 2011. Ces lois de finances rectificatives pourraient à terme permettre, en modifiant régulièrement les prévisions initiales, de mieux respecter le principe de sincérité budgétaire tel qu'il est appliqué par le Conseil constitutionnel, à savoir "*l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre défini par la loi de finances*"³⁴. Rappelons néanmoins que le Conseil n'a jamais censuré une loi de finances ou une loi de finances rectificative sur la base de ce principe³⁵.

Pour conclure, la crise financière a bien entraîné de nombreux débats sur une possible nouvelle révision constitutionnelle. De même, les saisines nombreuses du Conseil constitutionnel par les collectivités locales ne sont sans doute pas étrangères à ce contexte dégradé. Néanmoins, paradoxalement, la crise n'aura permis, ni à la révision constitutionnelle d'aboutir, ni des bouleversements majeurs dans la jurisprudence financière du Conseil qui reste dans l'ensemble favorable à la volonté du législateur. Paradoxalement encore, c'est antérieurement à cette crise que les changements les plus importants ont été réalisés dans un cadre constitutionnel (comme l'inscription constitutionnelle de lois de programmation des finances publiques en 2008).

Mirabeau, l'un de nos grands révolutionnaires disait en 1789: "*la dette publique a été le germe de notre liberté*"³⁶. En effet, si la crise financière de 1789 a été à l'origine du droit constitutionnel, il ne semble pas en être de même pour la crise actuelle. C'est donc aujourd'hui la seule volonté politique des dirigeants qui impose ou non en France le respect d'une règle d'équilibre et non le texte constitutionnel lui-même, encore trop peu contraignant à ce sujet.

BIBLIOGRAPHIE

J.-B. Duvergier, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, et avis du Conseil d'État, depuis 1788 par ordre chronologique*, Guyot et scribe, Paris, 1824.

Archives parlementaires de 1787 à 1860, fondé par J. Mavidal/E. Laurent, Dupont, Paris, 1867-2005, 1^{ère} série (1789 à 1799), t. VIII, séance du 17 juin 1789.

³⁴ V. A. Pariente, "Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle", *RFFP*, n° 117, fév. 2012, p. 96.

³⁵ Y compris dans les décisions récentes de 2011 relatives aux lois de finances rectificatives: décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 et 2011-645 du 28 décembre 2011.

³⁶ Cité par Ph. Sueur, *Histoire du droit public français XV^e-XVIII^e siècle*, PUF, 3^e éd., Paris, 2001, t. II, p. 298.

J. Barthélemy/P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933.

J.-L. Warsman, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, rapport Assemblée nationale, 13 avril 2011.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, rapport au Président de la République, La documentation française, Paris, 29 octobre 2007.

J. Arthuis/D. Migaud, "Réforme de la Constitution: supprimons l'article 40", *Le Monde*, samedi 17 mai 2008

J. Arthuis/Ph. Marini, *Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques*, avis Sénat, 8 juin 2011.

M. Camdessus (Groupe de travail présidé par), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, rapport, 21 juin 2010.

V., C. Soulay, "La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?", *RFFP*, n° 112, nov. 2010.

V., *Euro summit statement*, 26 octobre 2011, site du Conseil européen.

V., Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008*, site de la Cour des comptes.

M. Bouvier, "La règle d'or: un concept à construire?", *RFFP*, n° 113, fév. 2011.

V., F. E. Kyland/E. C. Prescott, "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *The Journal of political economy*, vol. 85, n° 3, juin 1977.

V., J.-Ph. Feldmann, "Constitutionnaliser l'équilibre budgétaire: nécessité ou artifice?", site de l'Institut de recherches économiques et fiscales, 12 mai 2011.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*.

M. Bouvier, "La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale", *RFDA*, n° 2, mai 2011.

V.. L. Levoyer, "Le financement de la décentralisation sociale dans l'impasse?", *RDSS*, 2012.

V. A. Pariente, "Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle", *RFFP*, n° 117, fév. 2012.

Ph. Sueur, *Histoire du droit public français XV^e-XVIII^e siècle*, PUF, 3^e éd., Paris, 2001, t. II.