

Les finances publiques contemporaines : surveiller et punir ? De la norme démocratique à la norme disciplinaire

Nicolas Guillet

▶ **To cite this version:**

Nicolas Guillet. Les finances publiques contemporaines : surveiller et punir ? De la norme démocratique à la norme disciplinaire. Cyril Sintez; Emeric Nicolas; Jacqueline Guittard. Foucault face à la norme, Mare et Martin, 2020, Libre Droit, 978-2849344965. hal-02546338

HAL Id: hal-02546338
https://hal.science/hal-02546338

Submitted on 17 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les finances publiques contemporaines : *surveiller et punir* ? De la norme démocratique à la norme disciplinaire.

Nicolas Guillet

La discipline n'a jamais été totalement étrangère aux finances publiques, comme le montre par exemple l'institution d'une « Cour de discipline budgétaire » par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948[1]. Mais elle a pris une nouvelle dimension depuis la « crise des dettes souveraines[2] » dans laquelle se sont enfoncés la plupart des Etats européens depuis 2008.

Dans ce contexte, l'intérêt de Michel Foucault pour les rapports d'assujettissement et de domination trouve en la matière une résonance inédite. La transformation profonde que connaissent les finances publiques sous l'influence de la « rationalité politique néolibérale[3] » les éloigne des considérations démocratiques qui fondaient jusqu'ici le droit applicable. Les finances publiques tendent à échapper au peuple, titulaire de la souveraineté, et à entrer « dans l'âge de l'orthopédie sociale[4] » avec la mise en place de la gouvernementalité néo-libérale. Comme le relève Foucault, le droit, à travers les règles, principes, techniques, procédures juridiques, prend sa part dans la mise en œuvre des rapports de domination/assujettissement qui s'installent nouvellement entre personnes publiques et privées ou bien même entre personnes publiques : « Le droit, il faut le voir, (…) non du côté d'une légitimité à fixer, mais du côté des procédures d'assujettissement qu'il met en œuvre.[5] »

Dans les finances publiques contemporaines, les mécanismes de discipline qui adviennent par le droit en mutation s'articulent autour de deux faits économiques devenus structurants du discours économique, politique, juridique, administratif : la dette publique d'une part ; le déficit public d'autre part. Ils constituent deux des critères de convergence posés par le Traité sur l'Union économique et monétaire (dit Traité de Maastricht) du 7 février 1992, et figurent toujours dans l'actuel Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Mais l'adoption d'un point de vue foucaldien oblige le juriste à décaler son regard pour penser les notions de dette et de déficit publics. La dette publique, qui résulte de l'accumulation des besoins de financement des administrations publiques et peut donc s'apparenter à un stock, paraît s'inscrire dans une logique disciplinaire ordonnée autour de la sujétion et de la punition. De son côté, le déficit public correspond davantage à un flux entre les ressources et les charges qui constituent les budgets publics. Aussi, pour qui veut maîtriser l'équilibre entre elles, pour qui veut donc éviter leur déséquilibre, une approche davantage normalisatrice s'impose afin d'assurer la discipline budgétaire des administrations publiques.

La dette publique peut donc être envisagée comme un vecteur de l'assujettissement de l'Etat, tandis que les budgets publics doivent l'être comme vecteur de la normalisation de son comportement.

---

[1] *JORF* 26 septembre 1948, p. 9461. Elle devient « Cour de discipline budgétaire et financière » par la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificatives pour 1963 (*JORF* 2 août 1963, p. 7157).

[2] L'expression fait ainsi son entrée dans la deuxième édition du *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques* édité sous la direction du professeur Gilbert Orsoni (Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 2017).

[3] W. Brown, « Le cauchemar américain : le néoconservatisme, le néolibéralisme et la dé-démocratisation des Etats-Unis », *Raisons politiques* 2007/4 (n° 28), p. 67-89.

[4] « Nous entrons ainsi dans l'âge de ce que j'appellerais l'orthopédie sociale. Il s'agit d'une forme de pouvoir, d'un type de société que je désigne comme société disciplinaire par opposition aux sociétés proprement pénales que nous avions connues auparavant. C'est l'âge du contrôle social. », *in* « La vérité et les formes juridiques », *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Quarto Gallimard, 2001, texte n° 139, p. 1461.

[5] M. Foucault, *Il faut défendre la société*, (Cours au Collège de France. 1976), Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études », 1997, (283 p.), p. 24-25. Ci-après : *IFDS*. Foucault poursuit : « Donc, la question, pour moi, c'est de court-circuiter ou d'éviter ce problème, central pour le droit, de la souveraineté et de l'obéissance des individus soumis à cette souveraineté, et de faire apparaître, à la place de la souveraineté et de l'obéissance, le problème de la domination et de l'assujettissement. »

La dette publique, vecteur de l'assujettissement de l'Etat

La notion de « dette publique » n'est ni neutre ni objective. Son inscription originale dans le Traité de Maastricht découle de la mise en ordre d'un « cadre » qui est le fondement de l'assujettissement de l'Etat. La mise en « ordre de la dette[6] » (publique) a en effet pour conséquence de soumettre l'Etat au marché concurrentiel sur lequel il est contraint d'emprunter pour se financer.

La mise en ordre du « cadre » de la dette publique

La construction européenne trouve son inspiration dans l'ordolibéralisme[7] que Michel Foucault analyse longuement dans *Naissance de la biopolitique* du fait de la dimension critique des « universaux[8] » que recèlent les thèses néolibérales auxquelles il s'intéresse et dont l'ordolibéralisme est une variante[9].

L'ordolibéralisme n'appelle pas au retrait de l'Etat mais s'inscrit plutôt dans la lignée classique du libéralisme, de ce que Foucault appelle la recherche du « gouvernement frugal[10] ». A cette fin, l'ordolibéralisme exige tout à la fois un Etat fort et neutre sur le plan économique. D'une part, l'Etat est fort par la « fonction ordonnatrice[11] » qu'il exerce et qui vise une « "mise en ordre" (*Ordnungspolitik*)[12] » du « cadre » (principalement juridique) du marché économique régi par la règle de la concurrence. D'autre part, l'Etat doit être neutre du fait de l'interdiction stricte qui lui est faite d'influencer le « processus » – c'est-à-dire le fonctionnement concurrentiel du marché – par une quelconque intervention, afin de garantir la liberté aux agents économiques[13].

Le cadre du marché de la dette publique repose essentiellement sur deux règles juridiques majeures consacrées dans les dispositions du TFUE[14].

La première concerne la stabilité des prix dans l'Union économique et monétaire (UEM). L'article 127 § 1 du TFUE assigne au Système européen des banques centrales (dit Eurosystème) « l'objectif principal » de « maintenir la stabilité des prix », c'est-à-dire le contrôle de l'inflation – objectif central de l'ordolibéralisme[15]. L'article 127 doit être lu à la lumière de l'article 130 du TFUE qui garantit l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) et la place hors du

---

[6] B. Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016, 325 p. La conception de la dette publique constitue le pivot des politiques budgétaires, ce qui justifie de commencer par son examen.

[7] En ce sens, v. par ex. : M. Collet, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 2016, (530 p.), p. 131-132, n° 174 ; F. Martucci, « Constitution économique, quelques fragments de doctrine française », *in* F. Martucci et Cl. Mongouachon (dir.), *La Constitution économique*, Actes du colloque organisé par le CRDP de l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, *En hommage au Professeur Guy Carcassonne*, Paris, Ed. La mémoire du droit, 2015, (212 p.), p. 27-53. Voir aussi : F. Denord, R. Knaebel et P. Rimbert, « L'ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux continent », *Le Monde diplomatique*, août 2015, p. 20-21.

[8] M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, (Cours au Collège de France. 1978-1979), Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études », 2004, (355 p.), p. 4-5. Ci-après : *NBP*.

[9] G. de Lagasnerie, *La dernière leçon de Michel Foucault. Sur le néolibéralisme, la théorie et la politique*, Paris, Fayard, coll. « A venir », 2012, (175 p.), not. p. 102 et 107.

[10] *NBP*, p. 30-31. Par « gouvernement frugal », Foucault se réfère à Benjamin Franklin.

[11] F. Bilger, *La pensée économique libérale de l'Allemagne contemporaine* (1964) : cité dans *NBP*, p. 160, note 40.

[12] P. Dardot et Ch. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, (497 p.), p. 188.

[13] Sur la distinction du « cadre » et du « processus », voir : *NBP*, p. 84, 86 et p. 143-147 ; P. Dardot et Ch. Laval, *op. cit*., p. 197.

[14] TFUE, Première partie, Titre VIII relatif à la « politique économique et monétaire ».

[15] *NBP*, p. 144-145. En ce sens : Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation française, 2005, (189 p.), p. 41.

pouvoir d'influence des autorités en charge de la politique économique qui, par leur interventionnisme auprès de la banque centrale, nuirait à l'objectif de stabilité des prix[16].

La seconde règle d'encadrement majeur du marché de la dette publique réside dans les restrictions faites aux Etats pour accéder au crédit au travers des articles relevant du chapitre consacré à « la politique économique ». Notamment, l'article 123 §1 du TFUE interdit à la BCE et aux banques centrales nationales « d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit » aux administrations publiques. Ainsi, aucun financement direct par une banque centrale n'est autorisé ; le besoin de financement des Etats ne peut donc être satisfait qu'en se tournant vers les marchés de capitaux[17]. De même, l'article 124 interdit toute mesure qui « établit un accès privilégié[18] » des administrations publiques « aux institutions financières ». Quant à l'article 125, il prévoit une clause dite de « non-renflouement » selon laquelle l'Union ou un État membre ne peut aider un autre Etat membre qui n'assure pas ses engagements financiers.

La détermination d'un tel cadre de la dette publique conduit à placer l'Etat sous la surveillance du marché concurrentiel.

« Un Etat sous surveillance de marché »

Il peut paraître contre-intuitif pour un juriste de penser que l'Etat est assujetti à des tiers lorsqu'il emprunte. L'emprunt d'Etat véhicule effectivement des mécanismes de droit public faisant intervenir un contrat administratif dont le régime juridique semble confirmer le phénomène des prérogatives de puissance publique, telles qu'on les trouve classiquement en matière fiscale et budgétaire.

En outre, la « discipline budgétaire[19] » produit déjà une « surveillance budgétaire[20] » par les autorités publiques européennes. Si l'Etat ne respecte pas les « valeurs de référence » fixées par les textes juridiques[21], la Commission européenne, agent de cette surveillance[22], peut ouvrir une procédure pour déficit excessif contre l'Etat infracteur afin de le contraindre à remédier à la situation pour revenir au respect des seuils[23]. Une nouvelle punition a même été créée par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) du 2 mars 2012 lorsque le niveau de la dette publique est supérieur à 60% du PIB, puisque l'Etat a désormais l'obligation de réduire le niveau de sa dette publique « à un rythme moyen d'un vingtième par an[24] ».

---

[16] F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Thèses », 2015, (1274 p.), p. 591.

[17] *Id*., p. 712-720.

[18] « L'accès privilégié, au sens de l'article 124 TFUE, désigne une mesure imposant aux institutions financières l'obligation d'acquérir ou de détenir des créances du secteur public de l'Union et de ses Etats membres. » : *id*., p. 718.

[19] TFUE, art. 126.

[20] Voir le Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro : « Des règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays et fortes, en phase avec les objectifs budgétaires fixés au niveau de l'Union et surveillées par des organismes indépendants, sont la clé de voûte du cadre renforcé de surveillance budgétaire de l'Union. » (*JOUE* L140/11, 27.5.2013, §18).

[21] TFUE, art. 126 et article 1er du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Les valeurs de référence sont fixées à 3% du PIB pour le déficit public et 60% du PIB pour la dette publique.

[22] Le §2 de l'article 126 TFUE attribue à la Commission européenne de « surveille[r] l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes », par l'examen de la « discipline budgétaire ».

[23] Pour un tableau des procédures de déficits excessifs, actuelles ou passées : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (consulté le 10 novembre 2018).

[24] TSCG, art. 4 ; voir également : Règlement (CE) n° 1467/97 consolidé, art. 2. Pour une décision d'annulation des amendes prononcées à l'encontre de l'Espagne et du Portugal, voir le communiqué de presse de la Commission européenne, IP/16/2625, du 27 juillet 2016.

Pourtant, la production du cadre normatif ordolibéral contribue à ce que l'Etat renonce à utiliser ses prérogatives de puissance publique et génère son « assujettissement disciplinaire[25] » aux mécanismes du marché concurrentiel des capitaux.

La soumission de l'Etat au marché n'est pas fortuite pour les ordolibéraux mais au contraire particulièrement fondée et voulue, en vue de changer de paradigme au sein du libéralisme. Il ne s'agit plus de restreindre l'étendue du champ d'action de l'Etat en lui interdisant de s'immiscer dans un espace de liberté économique circonscrit par lui. Il s'agit plutôt de concevoir l'action de l'Etat sur le modèle du marché concurrentiel, de penser une « liberté de marché comme principe organisateur et régulateur de l'Etat », de concevoir « l'économie de marché [comme] le principe de régulation interne de l'Etat de bout en bout de son existence et de son action. (…) Autrement dit, un Etat sous surveillance de marché plutôt qu'un marché sous surveillance de l'Etat.[26] »

La Cour de justice de l'Union européenne le confirme dans son arrêt *Pringle* du 27 décembre 2012, relatif à la compatibilité du mécanisme européen de stabilité (MES) avec les règles du TFUE, en jugeant que « l'interdiction visée à l'article 125 du TFUE [la clause de non renflouement] garantit que les États membres restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes, celle-ci devant les inciter à maintenir une discipline budgétaire, et que le respect d'une telle discipline contribue, à l'échelle de l'Union, à la réalisation d'un objectif supérieur, à savoir le maintien de la stabilité financière de l'union monétaire[27] ».

Le marché concurrentiel n'est alors plus un lieu d'échange mais un lieu de vérité par les prix. Comme l'écrit Foucault, « les prix, dans la mesure où ils sont conformes aux mécanismes naturels du marché, vont constituer un étalon de vérité qui va permettre de discerner dans les pratiques gouvernementales celles qui sont correctes et celles qui sont erronées[28] ». Sur les marchés de capitaux, plus particulièrement sur le marché des dettes publiques/souveraines[29], cette logique de véridiction du marché s'exprime dans la rencontre entre, d'un côté, l'offre de titres de dettes par les Etats qui ont un besoin de financement et, de l'autre, la demande de titres de dettes par les acheteurs/prêteurs qui détiennent un excédent de capitaux. L'équilibre entre offre et demande est régulé par la détermination du prix du loyer de l'argent emprunté par l'Etat à ses acheteurs de titres de dette, qui s'exprime sous la forme d'un taux d'intérêt. Le tout est renseigné par les agences de notation[30] dont la fonction est de surveiller les emprunteurs, afin de mesurer leur capacité d'emprunt et de remboursement, ainsi que d'en informer les agents économiques opérant sur le marché par la publication d'une notation des Etats.

La surveillance de l'Etat par le marché engendre également un mécanisme punitif privé venant s'ajouter aux punitions publiques déjà évoquées. Lorsque le comportement de l'Etat n'est pas conforme aux attendus, la punition privée se manifeste sur les marchés financiers par un enchérissement des taux d'intérêt auxquels l'Etat peut emprunter. Le phénomène se mesure par le *spread*, c'est-à-dire l'écart entre les taux auxquels les différents Etats peuvent emprunter – en référence à l'Allemagne qui est l'étalon de mesure[31]. Autrement dit, toute décision budgétaire nationale, scrutée par les marchés financiers, reste susceptible d'être désavouée par eux *via* l'enchérissement du coût de l'emprunt d'Etat, c'est-à-dire la hausse des taux d'intérêt que ce dernier paie à ses prêteurs.

---

[25] M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1993, (1975), p. 268. Ci-après : *SP*.

[26] *NBP*, p. 120.

[27] CJUE, Ass. Plén., 27 décembre 2012, *Thomas Pringle / Government of Ireland, Ireland, The Attorney General*, Aff. C-370/12 : § 135 (souligné par nous).

[28] *NBP*, p. 33. En ce sens, il convient de rappeler que, dans les années 1980, l'endettement de l'Etat sur les marchés de capitaux est « le fruit d'une tactique souveraine, l'Etat prenant parti pour le marché en invoquant la vertu disciplinaire des taux d'intérêt censé conduire au respect des équilibres budgétaires fondamentaux » : B. Lemoine, *op. cit.*, p. 16.

[29] Su cette expression, voir : B. Théret, « Dette publique et auto-répression monétaire des Etats », *Savoir/Agir*, 2016/1 (n° 35), (63-75), DOI 10.3917/sava.035.0063 : p. 63, note 1.

[30] N. Gaillard, « La notation souveraine », *Politique étrangère*, 2012/1, p. 53-63.

[31] F. Martucci, *L'ordre économique*…, *op. cit.*, p. 741, n° 415.

Et si l'on peut objecter que le jeu du marché concurrentiel permet parfois aux Etats d'emprunter à taux faible, voire à taux négatif[32], c'est toutefois oublier certains arguments. D'abord, pour les néolibéraux, le marché n'est pas un lieu d'égalité mais un lieu dans lequel les Etats doivent se penser comme des « unités-entreprises[33] », chacun étant un « entrepreneur de lui-même[34] », ce qui implique, par conséquent, que tous ne réaliseront pas de « bonnes affaires »[35]. Ensuite, pouvoir emprunter sur les marchés de capitaux, et à un bon taux, ne vaut que par la normalisation du comportement budgétaire de l'Etat. En effet, pour capter au mieux les capitaux disponibles, celui-ci doit se comporter comme un acteur économique rationnel, en vertu de la rationalité du marché. Pour cela, l'ensemble de sa politique budgétaire doit tendre vers sa capacité à emprunter de façon optimale, c'est-à-dire au meilleur coût. L'Etat doit faire preuve d'efficacité et d'efficience, c'est-à-dire être performant et soumettre les politiques publiques à évaluation[36]. En conséquence, les budgets publics deviennent le vecteur de la normalisation du comportement de l'Etat.

Les budgets publics, vecteurs de la normalisation du comportement de l'Etat.

Le phénomène de normalisation parcourant la société disciplinaire et décrit par Michel Foucault est constitué d'un ensemble de mécanismes de surveillance, de correction, de redressement, applicables aux individus[37] mais également au « corps social[38] ». En matière de finances publiques, les budgets publics, parce qu'ils sont la traduction financière de la vie des administrations publiques et, *ipso facto*, de la Nation, deviennent le vecteur de la normalisation de l'Etat et des autres administrations publiques. C'est sur ce point précis que l'on mesure le mieux le recul de la logique démocratique au profit de la rationalité néolibérale : ici, « la société disciplinaire se construit dans l'horizon de la norme. Elle valorise la conformité.[39] »

L'exploitation optimale de la hiérarchie des normes produit une normalisation matérielle du comportement de l'Etat et des autres administrations publiques[40]. Mais la normalisation budgétaire

[32] Par ex. : A. Tonnelier, « Taux négatifs : une bonne nouvelle pour la dette française ? », *Le Monde*, 10 juillet 2012. A cette date, la France avait pourtant perdu sa note AAA.
[33] *NBP*, p. 231.
[34] *NBP*, p. 232 ; P. Dardot et Ch. Laval, *op. cit.*, p. 458.
[35] *NBP*, p. 122 : « (…), pour les néolibéraux, l'essentiel du marché ce n'est pas dans l'échange (…). Il est ailleurs. L'essentiel du marché, il est dans la concurrence. (…) Pratiquement, on admet à peu près partout dans la théorie libérale, depuis la fin du XIX[e] siècle, que l'essentiel du marché c'est la concurrence, c'est-à-dire que ce n'est pas l'équivalence, c'est au contraire l'inégalité. (…) et la concurrence seule, peut assurer la rationalité économique (…) par la formation de prix qui sont susceptibles, dans la mesure même où il y a concurrence pleine et entière, de mesurer les grandeurs économiques et par conséquent de régler les choix. »
[36] Sur ce sujet : *Revue française d'administration publique*, Dossier « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », 2013/4, n° 148, 324 p.
[37] Avec l'emprisonnement au XVIII[e] s., « [o]n s'aperçoit alors qu'il est plus efficace de surveiller que de punir. S'ouvre ainsi l'ère de la normalisation : en instituant des normes, en produisant la figure du délinquant et en justifiant de la sorte un contrôle serré, le XVIII[e] siècle accouche d'une forme inédite de discipline sociale » : Clément Lefranc, « Microphysique du pouvoir », dans *Pensées rebelles. Foucault, Derrida, Deleuze* (collectif), Paris, éd. Sciences humaines, coll. « Petite bibliothèque de sciences humaines », 2013, (192 p.), p. 55.
[38] Dans la leçon du 7 mars 1979, Foucault commence par justifier pourquoi il n'a pas tant parlé de « biopolitique » depuis le début du cours qu'il a consacré au (néo)libéralisme. Au fond, dit-il, c'est parce qu'il poursuit l'étude du « pouvoir », qu'il a proposé d'appeler « gouvernementalité », c'est-à-dire « la manière dont on conduit la conduite des hommes ». Et il poursuit : « il s'agissait (…) de voir comment cette grille de gouvernementalité (…) peut valoir, également, lorsqu'il s'agit d'aborder des phénomènes d'une tout autre échelle [que celle des individus : fous, malades, délinquants, enfants], comme par exemple une politique économique, comme la gestion de tout un corps social, etc. » : *NBP*, p. 192 (souligné par nous).
[39] G. de Lagasnerie, *op. cit.*, p. 172.
[40] « Je crois que le processus qui a rendu fondamentalement possible le discours des sciences humaines, c'est la juxtaposition, l'affrontement de deux mécanismes et de deux types de discours absolument hétérogènes : d'un côté, l'organisation du droit autour de la souveraineté et, de l'autre côté, la mécanique des coercitions exercées par les disciplines. Que, de nos jours, le pouvoir s'exerce à la fois à travers ce droit et ces techniques, que ces techniques de la

s'étend aussi sur un plan formel puisque des procédures de surveillance sont prévues afin de vérifier que les organes chargés de prévoir le contenu des budgets respectent des normes préétablies.

L'exploitation optimale de la hiérarchie des normes.

L'encadrement matériel des budgets des administrations publiques a été progressivement organisé par une optimisation de la hiérarchie des normes dans laquelle les lois de finances[41] prennent place.

Au fondement, l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 pose le principe des ressources et charges budgétaires, tandis que l'article 14 affirme le droit de tous les citoyens « de constater (…) la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement [et] d'en suivre l'emploi (…) ». Qu'elles soient initiales ou rectificatives, les lois de finances sont donc, en tant qu'instruments de prévision budgétaire, l'armature budgétaire de l'Etat et de ses administrations puisqu'elles permettent l'ouverture de crédits mis à la disposition des ministres en charge de leur gestion. Elles offrent aux politiques publiques décidées par les représentants du peuple les moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre. Les lois de règlement du budget (et d'approbation des comptes) participent quant à elles au contrôle démocratique exercé sur l'utilisation des crédits ouverts une fois l'exercice budgétaire clos.

Dans ce contexte juridique, marquant la pleine liberté du souverain de décider et de contrôler, ni l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit la catégorie des lois de finances, ni la loi organique relative aux lois de finances qui précise l'article 34 (que ce soit la LOLF du 1er août 2001 ou bien l'ordonnance du 2 janvier 1959), ne contraignait le législateur sur un plan matériel, c'est-à-dire du point de vue du choix des ressources et des charges budgétaires.

La notion d'équilibre budgétaire – même dans sa formulation renouvelée en 2001 – reflète cette option juridique puisque celui-ci s'apprécie au regard d'un « équilibre économique[42] » qui peut connaître des variations. Il en va de même des règles d'utilisation des éventuels surplus de recettes fiscales collectés en cours d'exercice budgétaire : ce n'est pas la loi organique qui en prévoit les modalités mais bien la loi de finances elle-même[43]. Même si l'on observe que cette utilisation est dédiée en totalité à la réduction du déficit budgétaire[44], le législateur organique laisse aux représentants du peuple le soin de définir la priorité de cette utilisation. Dans le même sens, le

---

discipline, que ces discours nés de la discipline envahissent le droit, que les procédés de la normalisation colonisent de plus en plus les procédures de la loi, c'est, je crois, ce qui peut expliquer le fonctionnement global de ce que j'appellerais une "société de normalisation" » : *IFDS*, p. 34-35 (souligné par nous).

[41] Laissant ici de côté la réflexion sur les lois de financement de la sécurité sociale.

[42] LOLF, art. 1er.

[43] Depuis la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, la première partie de la loi de finances arrête « les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat. » (LOLF, art. 34, I, 10°). L'article 35 de la LOLF réserve aux lois de finances rectificatives la faculté de modifier en cours d'année ces modalités.

[44] En dernier lieu, voir l'art. 98, IV, de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, *JORF* 30 décembre 2018, texte n° 1. Pour une limitation des possibilités données au législateur dans l'utilisation du surplus de recettes, voir : CC, déc. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 : cons. 39 à 41 ; déc. n° 2007-555 DC, 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat : cons. 34 à 39.

Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC)[45] n'était pas à son origine en 2007 véritablement conçu comme norme de conduite[46].

Toutefois, des textes juridiques ont progressivement modifié cet état du droit, avec pour objet de contraindre l'Etat sur le plan budgétaire en vue de lui « apprendre à se conduire[47] ».

A l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008[48], la catégorie des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) est apparue à l'article 34 de la Constitution. Celles-ci ne privent certes pas les administrations publiques françaises de voter chaque année leur propre budget. En tant qu'elles « programment » des « orientations », et non pas en tant qu'elles « disposent », leur normativité pourrait même être contestée. Mais elles constituent un socle normalisateur déterminant pour toutes les administrations publiques puisqu'elles possèdent un caractère pluriannuel et que leurs orientations « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Les LPFP, prévues pour une durée minimale de trois années civiles, visent à encadrer la « gouvernance des finances publiques » comme le pose l'intitulé de la loi organique adoptée en 2012 pour les encadrer[49]. Pour ce faire, elles fixent une trajectoire pluriannuelle pour parvenir à l' « objectif de moyen terme », qui correspond à une situation budgétaire des administrations publiques « en équilibre ou en excédent[50] ». Pour le cas où, au moment de la loi de règlement, un écart important serait constaté entre le solde d'exécution budgétaire réellement constaté et l'objectif fixé, une sanction est assurée, qui prend la forme de « mesures de correction[51] » que le gouvernement doit prendre au titre du mécanisme de correction « automatique[52] » afin de redresser la trajectoire pluriannuelle.

Mais les LPFP sont avant tout par essence un instrument de la normalisation des comportements budgétaires, fruit de la rationalité ordolibérale, parce que ses règles « peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques[53] ».

La plus récente de ces lois, qui concerne les années 2018-2022[54], illustre ainsi les règles comportementales que doivent suivre les administrations publiques. Par exemple, les articles 13 et 29 déclinent la technique contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales sur le plan

---

[45] Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance (Amsterdam, le 17 juin 1997), *JOCE*, 2.8.1997, C 236/1. Deux actes législatifs la complètent : le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (*JOCE*, 2.8.1997, L 209/1) et le Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*JOCE* 2.8.1997, L 209/6). On parle désormais de « pacte de stabilité et de croissance révisé » après les modifications de 2005 puis 2011 (Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *JOUE* 23.11.2011, L 306/12).

[46] « [L]e Pacte de stabilité et de croissance [s'est] avéré un mécanisme de contrôle discrétionnaire collectif, en théorie au moins, et non pas une norme de comportement budgétaire » : J.-Cl. Prager et F. Villeroy de Galhau, *18 leçons sur la politique économique. À la recherche de la régulation*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 439, cité par Michel Bazex, « Réforme de la politique budgétaire dans la zone euro : l'exemple de la Grèce », *Dr. adm.*, n° 2, février 2011, chron. 1.

[47] M. Cuillerai, « Peuples endettés. Politisation de l'économie », *in* J. Christ et G. Salmon, *La dette souveraine*, Paris, Ed. de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques », 2018, (p. 231-249), p. 239.

[48] Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{e} République, art. 11 : *JORF* 24 juillet 2008, p. 11890.

[49] L.O. n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JORF* 18 décembre 2012, p. 19816.

[50] TSCG, art. 3, §1, a).

[51] L.O. n° 2012-1403 précitée, article 23.

[52] TSCG, art. 3, §1, e) : « un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation (…) de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts ».

[53] L.O. n° 2012-1043 précitée, art. 4.

[54] L. n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* 23 janvier 2018, texte n° 1 ; *RFDC* 2018, n° 114, p. 462, comm. E. Oliva ; *JCP A* 2018, n° 8, p. 31, comm. L. Erstein.

budgétaire[55]. Afin que ces dernières contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, la loi prévoit la conclusion entre le représentant de l'Etat et les collectivités – à titre obligatoire pour certaines d'entre elles, à titre facultatif pour les autres – de façon à les contraindre à moins dépenser, moins emprunter et se désendetter. Ce dispositif est assorti d'un mécanisme de « reprise financière » qui vise au redressement de la trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement, si jamais des écarts survenaient par rapport à la norme d'évolution prédéfinie dans le contrat. La loi produit alors en cascade un second effet de domination : celui de l'Etat sur les autres administrations publiques[56].

Mais la normalisation du comportement des Etats sur le plan budgétaire ne serait pas parfaite si les textes ne mettaient pas en place une surveillance des organes représentant le peuple.

La surveillance des organes représentant le peuple.

En paraphrasant Karl Marx, on pourrait dire qu'avec l'ordolibéralisme, un spectre hante l'Europe : le spectre de l'élection démocratique[57]. Son principe créé en effet un aléa pour les prêteurs de capitaux, non pas qu'ils craignent véritablement une mise en cause du « cadre » de la dette publique mais plutôt qu'ils s'inquiètent de la contestation des normes de conduite budgétaire qui pourrait faire survenir un défaut de paiement. Et sauf à parvenir à la nomination de gouvernements « techniques », constitués d'experts[58], afin de garantir le respect de ces normes de comportement, le plus efficace reste de mettre sous surveillance étroite les majorités parlementaires et des gouvernements qui sont issus du suffrage universel.

Cette surveillance a été progressivement mise en place alors que les violations des critères de dette et de déficit publics prévus par le TFUE, mais aussi les résistances aux politiques austéritaires, étaient de plus en plus marquées, rendant nécessaires l'adoption de nouveaux textes, plus normalisateurs que punitifs, au début des années 2010[59].

Mais surtout, cette surveillance est confiée à des autorités sans légitimité démocratique et garantie par des procédures budgétaires obligatoires. C'est le cas du « semestre européen », un outil de la surveillance multilatérale prévue par le PSC[60] qui conduit chaque Etat à soumettre le projet de

[55] Voir à ce sujet : Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, 16 mars 2018 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/03/cir_43175.pdf

[56] A l'égard des collectivités territoriales, les parlementaires saisissants y voyaient une atteinte aux principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière mais que n'a pas reconnue le Conseil constitutionnel : CC, déc. n° 2017-760 DC, 19 janvier 2018, Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* 23 janvier 2018, texte n° 2. Voir aussi notre article : « La recentralisation des finances locales sous l'effet de leur européanisation », *Pouvoirs locaux*, n° 95, décembre 2012, p. 86-92.

[57] Voir en ce sens l'interview du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker (« La Grèce doit respecter l'Europe », *Le Figaro*, 28 janvier 2015). A la question : « Comment l'Europe démocratique doit-elle traiter un pays qui décide démocratiquement de sortir du rang ? », M. Juncker répond : « Il ne peut pas y avoir de choix démocratique contre les traités européens. On ne peut pas sortir de l'euro sans sortir de l'Union européenne. (…) ».

[58] Le cas typique est le gouvernement Monti en Italie du 16 novembre 2011 au 28 avril 2013. Universitaire et économiste, Mario Monti avait également été commissaire européen pendant dix ans (au marché intérieur, puis à la concurrence), ainsi que consultant pour la banque Goldman Sachs pendant cinq ans.

[59] Pour Foucault, on ne peut « absolument pas dissocier l'analyse de mécanismes de pouvoir de l'analyse des résistances qui rendent nécessaire telle forme de pouvoir, qui donnent à l'exercice du pouvoir telle forme à tel moment » : « Pouvoirs et émancipations. Entretien inédit entre Michel Foucault et quatre militants de la LCR, membres de la rubrique culturelle du journal quotidien Rouge (juillet 1977) », *Revue du MAUSS*, 2011/2 (n° 38), (p. 33-50), p. 41.

[60] L'article 4 §1 du Pacte a été réécrit par le Règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 précité : « Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois ». Il doit inclure des informations nécessaires à la « surveillance multilatérale » mentionnée au §3 de l'article 121 du TFUE et dans le règlement de 1997 modifié. Le Conseil européen (et la Commission) l'examine et le confronte surtout à l' « objectif budgétaire de moyen terme » (visé à l'art. 2 *bis*) fixé à chaque Etat et qui doit se situer « entre –1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire ».

budget aux organes de décision européens[61] et à respecter les recommandations européennes en matière de « réformes structurelles[62] ». C'est aussi le cas de la procédure de « surveillance renforcée » prévue lorsque « un État membre qui connaît ou risque de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière qui sont susceptibles d'avoir des retombées négatives sur d'autres États membres de la zone euro[63] » ; il s'agit qu'il « adopte, après concertation et en coopération avec la Commission, (…), des mesures visant à remédier aux causes ou aux causes potentielles de ses difficultés[64] ». Enfin, le contrôle européen est doublé par un contrôle national assuré, là aussi, par une instance non démocratique : le Haut conseil des finances publiques[65].

Par ailleurs, donnant corps au glissement de la loi à la norme relevé par Foucault[66], la normalisation du comportement de l'Etat s'appuie sur une technique singulière, extra-juridique, qui permet à l'Etat de se mesurer aux autres, que ce soit au niveau de ses dépenses publiques ou de ses prélèvements obligatoires : la technique du *benchmarking*[67]. Puisque l'Etat doit se penser comme une entreprise et intérioriser la surveillance et la discipline, alors il évalue son propre comportement au regard de modèles. Il le compare à celui des autres Etats pour reprendre à son compte les meilleures pratiques (administratives, budgétaires, fiscales), améliorer sa performance et ainsi maximiser sa place sur un marché concurrentiel[68] : une « performance de marché[69] ». Par exemple, le Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, transmis le 29 juin 2018 aux assemblées parlementaires françaises, relève un niveau de dépenses publiques le plus élevé des Etats de l'Union européenne ; il y voit une « situation atypique » et justifie « l'ambition du gouvernement de réduire de plus de 3 points le poids de la dépense publique (hors crédits d'impôts) dans le PIB afin de revenir dans la moyenne des pays de l'Union européenne.[70] »

Ce mécanisme normatif et de contrôle renvoie alors à un mode de fonctionnement identifié par Foucault : « celui du partage binaire et du marquage[71] ». Partage et marquage, entre le « normal » et l' « anormal », ont d'ailleurs trouvé leur paroxysme à propos de la Grèce, proche du défaut de paiement et décrite comme « l'homme malade de l'Europe[72] ». Avec cette figure, ce n'est plus tant le fait du non-respect des critères de Maastricht par la Grèce qui est dénoncé que l'attitude inadaptée de ce pays (et, de façon sous-jacente, de son peuple) par rapport à une norme de comportement budgétaire vertueux. La Grèce est vilipendée pour sa déviance, faite de dilettantisme administratif, de corruption politique, de clientélisme économique ou encore de fraude fiscale. Autrement dit, aux yeux des autorités de surveillance, la réalité typique de la façon d'être grecque s'avère non conforme au standard attendu des Etats et des peuples dans l'UE. Michel Foucault

---

[61] Et ce bien que, dans le cas français depuis 2011, le Parlement soit saisi du programme de stabilité avant son envoi à la Commission : L. n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, art. 14.

[62] Voir par ex. le discours d'ouverture de M. Draghi, président de la BCE, au Forum de la BCE consacré à l'activité de banque centrale, tenu à Sintra (Portugal), le 22 mai 2015 (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150522.fr.html : consulté le 20 janvier 2019).

[63] Règlement (UE) n° 472/2013 du 21 mai 2013 précité, art. 2.

[64] *Id*., art. 3.

[65] Institué par les articles 12 et suivants de la L.O. n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée.

[66] « Nous sommes entrés dans un type de société où le pouvoir de la loi est en train non pas de régresser, mais de s'intégrer à un pouvoir beaucoup plus grand : en gros, celui de la norme. », *in* « L'extension sociale de la norme », *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Quarto Gallimard, 2001, texte n° 173, p. 75.

[67] I. Bruno et E. Didier, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte, coll. « Zones », 2013, 250 p.

[68] Qu'il s'agisse du marché de la dette publique ou encore du marché des investissements directs étrangers.

[69] B. Lemoine, *op. cit*., p. 224.

[70] Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, t. 1, juin 2018, p. 10. Pour un autre exemple typique, voir : J.-J. Hallaert et M. Queyranne, « From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France », International Monetary Funf, *IMF Working Paper*, WP/16/7, 65 p. (https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1607.pdf : consulté le 20 octobre 2018)

[71] *SP*, not. p. 232 ; Foucault cite ici « fou-non fou », « dangereux-inoffensif », « normal-anormal ».

[72] Dénonçant les exigences des marchés et l'affaiblissement de la démocratie, l'écrivain grec Yannis Makridakis n'en utilise pas moins l'expression : « La Grèce, nouvel "homme malade" de l'Europe », *Le Monde*, 21 juillet 2015.

l'avait relevé en analysant la transformation, en matière pénale, de l'infracteur en délinquant[73] et le passage de la société punitive à la société disciplinaire : « [l]e délinquant se distingue de l'infracteur par le fait que c'est moins son acte que sa vie qui est pertinente pour le caractériser.[74] » C'est précisément pour cette raison que la Troïka[75] n'a jamais admis le principe d'une remise de la dette grecque : comme pour le délinquant, la durée du châtiment, la longueur de la peine que doit endurer la Grèce doit lui permettre de se transformer utilement et obtenir son amendement complet[76].

*****

Au terme de cette brève présentation, la figure du panoptique de Bentham convoquée par Foucault dans *Surveiller et punir* vient à l'esprit[77]. Cette technique, utilisée au sein d'institutions constitutives d'un ordre fermé, vise « une intériorisation du rapport de surveillance[78] » pour produire une autodiscipline des personnes surveillées. Vers la fin de sa vie, Bentham présentait le panoptique comme « devant être la formule du gouvernement tout entier en disant : le panoptique, c'est la formule même d'un gouvernement libéral[79] ». Si l'on suit Foucault qui voit dans le Panopticon « une figure de technologie politique qu'on peut et qu'on doit détacher de tout usage spécifique[80] », ne peut-on alors déceler dans la discipline à l'œuvre dans les finances publiques contemporaines la tentation du modèle benthamien ? La Commission européenne et le Conseil européen, situés dans la tour centrale, assurent la fonction de surveillance des peuples européens qui sont placés dans un bâtiment circulaire au sein de cellules isolées les unes des autres. Voir sans être vu. Leurs positions respectives sont assurées *de facto* et *de jure* par deux éléments combinés : d'une part, les autorités de surveillance sont éloignés géographiquement et politiquement des peuples européens ; d'autre part, ceux-ci sont représentés, tant sur le plan national qu'européen, par des institutions privées de prérogatives budgétaires pleines et entières[81].

Le modèle panoptique (« qui permet de "tout voir"[82] ») garantit, grâce à la combinaison de l'enchevêtrement des normes juridiques et des procédures de surveillance, le « quadrillage » évoqué par Foucault[83]. Car, s'il s'agit bien d'assurer un « regard permanent[84] » sur les finances publiques, le panoptisme permet aussi d'assigner à chacun une place pour garantir la progression de la société de marché voulue par les ordolibéraux. La visibilité complète qu'assure le panoptique budgétaire aux autorités de surveillance éloigne alors les Etats européens de l'idée démocratique qui faisait du peuple le souverain, titulaire de droits politiques, libre de décider et de contrôler les finances publiques, c'est-à-dire d'incarner ce principe posé par l'article 2 de la Constitution française : « Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

---

[73] *SP*, p. 292.
[74] *Id*.
[75] La « troïka » est formée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international (https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-la-troika.html : consulté le 28 septembre 2018). Elle est contestée par le Parlement européen lui-même, du fait de son manque de légitimité démocratique : Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro (P7_TA(2014)0239) : not. §48 et s.).
[76] En ce sens : *SP*, p. 283-284.
[77] *SP*, p. 228-264, not. p. 233-234.
[78] F. Gros, *Michel Foucault*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je » ?, 4e éd., 2010, (127 p.), p. 74.
[79] *NBP*, p. 69. Michel Foucault poursuit : « Le panoptique, pour Bentham, c'est bien une formule politique générale qui caractérise un type de gouvernement » (*id*.).
[80] *SP*, p. 239.
[81] On rappellera, malgré tout, la recherche d'une association des représentants du Parlement européen à ceux des parlements nationaux, « afin de débattre [notamment] des politiques budgétaires », rappelée par l'article 13 du TSCG. Sur le rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux : F. Martucci, *L'ordre économique*…, *op. cit*., p. 551 s.
[82] C'est le sens du mot « panoptique » : Ch. Laval, « Surveiller et prévenir. La nouvelle société panoptique », *Revue du MAUSS* 2012/2 (n° 40), (p. 47-72), p. 50.
[83] *SP*, not. p. 228 au début du chapitre consacré au panoptisme. Chez Foucault, le quadrillage est « policier », « pénal », « constant », « spatial », « temporel », « disciplinaire », « analytique », « fin », « resserré ».
[84] Ch. Laval, *op. cit*., p. 48.