

FIPECO le 14.12.2017
Les commentaires de l'actualité

Les propositions de la Commission européenne relatives aux règles budgétaires

François ECALLE

La Commission européenne [a présenté le 6 décembre](#) une « feuille de route pour approfondir l'Union économique et monétaire européenne » et plusieurs mesures, notamment la création d'un Fonds monétaire européen, la mise en place de nouveaux instruments budgétaires et la nomination d'un ministre européen de l'économie et des finances. Elle a également proposé l'adoption d'une directive visant à intégrer dans le droit de l'Union européenne certaines dispositions du traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) relatives aux règles budgétaires. Le présent billet examine [cette proposition](#) de directive.

Le TSCG impose aux Etats signataires d'inscrire dans leur droit national un objectif à moyen terme d'équilibre structurel des comptes publics et, s'il n'est pas atteint, une trajectoire de convergence du « *solde structurel* » vers cet objectif avec un mécanisme de correction des écarts par rapport à cette trajectoire, le respect de ces obligations étant vérifié par une institution indépendante.

La directive proposée par la Commission oblige les Etats membres à inscrire dans leur droit national la plupart des dispositions du TSCG en y ajoutant des dispositions tirées du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et en innovant sur certains points. Elle innove notamment en mettant en avant « *l'effort structurel* » réalisé chaque année, et non la variation du solde structurel, pour définir et vérifier la trajectoire d'évolution des finances publiques vers l'objectif à moyen terme. Elle précise que cette trajectoire doit être fixée au début de chaque législature pour toute sa durée. Elle admet que les gouvernements se contentent d'expliquer pourquoi ils ne suivent pas les recommandations des institutions budgétaires indépendantes chargées de vérifier ces règles. Sous cette réserve, elle affermit ces institutions. Ces innovations sont bienvenues et l'adoption de cette directive est souhaitable.

Il reste que l'articulation entre les règles budgétaires européennes et entre celles-ci et les règles nationales que les Etats membres doivent adopter n'est toujours pas d'une grande clarté. En particulier, la prééminence donnée à l'effort structurel dans les règles nationales par cette directive risque de conduire à des obligations incohérentes avec les règles européennes où la priorité est donnée au solde effectif, dans le volet correctif du PSC, ou au solde structurel, dans son volet préventif. La meilleure solution serait d'aligner le PSC sur cette directive, mais elle poserait de délicats problèmes juridiques.

Si elle est adoptée, il est peu probable que cette directive oblige en pratique la France à donner aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques une portée juridique supérieure à celle des lois de finances annuelles, ce qui constitue pourtant leur principale fragilité. En revanche, elle l'obligera à amender la loi organique de 2012, en particulier pour renforcer les pouvoirs du Haut Conseil des finances publiques et en faire un véritable comité d'alerte.

A) Le TSCG impose aux Etats signataires d'inscrire une règle d'équilibre structurel des comptes publics dans leur droit national

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) fait l'objet d'une [fiche de l'encyclopédie](#) sur ce site.

Signé à Bruxelles en mars 2012 par les représentants des Etats de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, il comprend surtout un « *pacte budgétaire* » qui institue notamment une règle d'équilibre structurel du compte des administrations publiques, parfois désignée en France par l'appellation « *règle d'or* ». Cette règle est très proche de celle qui figure dans le « pacte de stabilité et de croissance » (PSC¹) et selon laquelle les Etats membres doivent atteindre un « *objectif à moyen terme* » (OMT) correspondant à un « [solde structurel](#) » proche de zéro.

Le TSCG précise que le respect de cet objectif ou les progrès réalisés pour l'atteindre sont évalués en prenant pour référence l'évolution du solde structurel et aussi « une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes », ce qui correspond à une prise en compte de « [l'effort structurel](#) ».

Le pacte budgétaire prévoit également qu'un « *mécanisme de correction* » est « *déclenché automatiquement* » si des « *écarts importants* », au sens du PSC, sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire de convergence du solde structurel vers l'OMT. Il ajoute que « ce mécanisme comporte l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger cet écart sur une période déterminée », tout en « respectant pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

Surtout, et c'est sa principale innovation par rapport au PSC, il précise que la règle d'or et le mécanisme de correction « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Cette disposition a pour objet de faire internaliser les règles budgétaires européennes par les pays membres en partant du principe que des règles nationales sont mieux comprises et respectées.

Enfin, le TSCG stipule que « les parties contractantes mettent en place au niveau national le mécanisme de correction sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier... le rôle et l'indépendance des institutions chargées au niveau national de vérifier le respect » de la règle d'or et du mécanisme de correction.

Le dernier article du TSCG prévoit que, dans un délai de cinq ans maximum à compter de sa date d'entrée en vigueur (soit le 1^{er} janvier 2018), les mesures nécessaires sont prises afin d'intégrer son contenu dans le cadre juridique de l'Union européenne, ce qui fait l'objet de la proposition de directive de la Commission. Cette intégration est souhaitable au moins pour simplifier le droit européen.

¹ Ensemble de règlements et directives pris en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et visant à prévenir ou corriger les « déficits excessifs ».

B) La Commission propose à juste titre de mettre en avant l'effort structurel dans le droit interne des Etats membres

La directive proposée par la Commission européenne reprend la plupart des dispositions du pacte budgétaire du TSCG et y ajoute des éléments du PSC, mais elle innove sur certains points à la fois par rapport au TSCG et au PSC. Les principales innovations sont les suivantes.

Chaque Etat membre doit mettre en place des règles budgétaires chiffrées couvrant l'ensemble des administrations publiques à un horizon pluriannuel, plus particulièrement : un objectif à moyen terme de solde structurel, ce qui est déjà prévu par le PSC avec un objectif plus ou moins proche de zéro en fonction du niveau de la dette publique ; « une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques dont sont déduites les mesures discrétionnaires en matière de recettes et qui est conforme à l'objectif de moyen terme, ou au calendrier de convergence vers cet objectif ». La directive met ainsi l'effort structurel au premier plan, ce qui est une innovation bienvenue (cf. [la note d'analyse](#) des réformes souhaitables du PSC sur ce site).

La directive innove également en précisant que cette trajectoire d'efforts structurels annuels est fixée dès qu'un nouveau gouvernement entre en fonction dans l'Etat membre pour la durée de la législature, ce qui est aussi souhaitable. En France, cela signifierait que la loi de programmation établisse le niveau du solde structurel en début de législature et l'objectif à atteindre à la fin du quinquennat, ce qui est déjà le cas en pratique, puis précise les efforts structurels nécessaires en conséquence chaque année et les moyens de les réaliser, alors que l'accent est actuellement mis sur le solde structurel.

L'organisme indépendant chargé de vérifier le respect de ces règles devra se prononcer sur l'adéquation entre l'objectif à moyen terme et les efforts structurels prévus chaque année, en tenant compte des « effets budgétaires positifs directs potentiels à long terme des réformes structurelles majeures », ce qui est nouveau. En outre, il devra fournir des évaluations publiques pour vérifier le respect de l'objectif à moyen terme et de la trajectoire des dépenses publiques, y compris l'existence d'un risque sérieux de survenance d'un écart important par rapport à cet objectif ou à cette trajectoire », ce qui en pratique signifie qu'il devra pouvoir de lui-même lancer des alertes publiques.

La directive précise les modalités du mécanisme de correction et le rôle de l'organisme indépendant chargé de surveiller le respect des règles budgétaires au niveau national. En particulier, « les Etats membres veillent à ce que leurs autorités budgétaires se conforment à leurs recommandations... ou justifient publiquement leur décision de ne pas s'y conformer ». C'est en pratique le plus souvent le cas et la directive valide à juste titre cette situation. La [principale utilité des règles budgétaires](#) est en effet d'obliger les gouvernements à s'expliquer lorsque des institutions budgétaires indépendantes observent qu'elles ont été enfreintes.

La directive stipule enfin que ces règles budgétaires chiffrées sont « contraignantes et permanentes » et notamment que la trajectoire d'effort structurel est respectée par les budgets annuels tout au long de la législature, éventuellement sous l'effet du mécanisme de correction. Elle ne reprend cependant pas la formule du TSCG selon laquelle les dispositions nationales nécessaires sont « de préférence constitutionnelles ».

C) L'articulation entre les règles budgétaires n'est toujours pas totalement claire

Le TSCG prévoit que son contenu soit intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne mais ne précise pas pour autant qu'il cessera alors de produire ses effets. Il est difficile de penser qu'un traité puisse être remplacé par une directive et les parties signataires, dans ses considérants, ont d'ailleurs « tenu compte du fait que l'objectif... est d'intégrer le plus rapidement possible les dispositions du présent traité dans les traités sur lesquels l'union européenne est fondée » et non pas dans une directive.

Que le TSCG reste en vigueur ou non, le PSC et le projet de directive retiennent trois critères pour apprécier l'évolution des finances publiques : le solde effectif, le solde structurel et l'effort structurel. Dans le PSC, ces critères sont retenus dans un ordre précis : dans son volet correctif, il faut d'examiner d'abord le solde effectif, puis le solde structurel et enfin l'effort structurel ; dans son volet préventif, la référence est en premier lieu le solde structurel et ensuite l'effort structurel.

La directive proposée, comme d'ailleurs le TSCG, n'opère pas de distinction entre les volets préventifs et correctifs du PSC et fait de l'effort structurel le critère de référence dans les règles budgétaires nationales, que le déficit effectif soit au-dessus ou au-dessous de 3 % du PIB. Or l'évolution des finances publiques peut donner lieu à des appréciations sensiblement différentes suivant qu'elles s'appuient sur l'un ou l'autre de ces trois critères.

En outre, le solde structurel et l'effort structurel ne sont pas toujours calculés de la même façon par les autorités nationales et communautaires : leurs estimations du PIB potentiel sont souvent différentes ; certaines dépenses sont exclues du calcul de l'effort structurel par la Commission (charge d'intérêt par exemple) et non dans des pays comme la France. Les éléments de « flexibilité » introduits dans le PSC (prise en compte de circonstances exceptionnelles ou des réformes structurelles par exemple) peuvent donner lieu à des interprétations et des estimations diverses.

Cette directive a pour finalité, comme le TSCG, de mieux faire accepter les règles budgétaires européennes en les internalisant dans le droit national des Etats membres, mais elle ne réduit pas les risques d'incohérence entre les règles et les recommandations qui peuvent être faites par la Commission et le Conseil, d'un côté, et les autorités budgétaires et organismes indépendants nationaux, d'un autre côté.

La meilleure solution serait d'aligner le PSC sur cette directive, mais ce serait juridiquement très difficile sans remettre en cause l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui reprend les dispositions du traité de Maastricht et met le solde effectif au premier rang des critères de surveillance des finances publiques.

D) La législation française devra être amendée, notamment pour renforcer le Haut Conseil des finances publiques

Le TSCG a été transposé dans le droit interne français par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Dans son [rapport sur la mise en œuvre du TSCG](#) dans les Etats membres, la Commission européenne a conclu que la législation française était conforme au TSCG sous certaines réserves. En effet, le Conseil constitutionnel reconnaît au Parlement le droit de voter dans les lois de finances annuelles des mesures incompatibles avec la loi de programmation pluriannuelle, dont les dispositions ne sont donc pas « contraignantes et permanentes » (cf. [fiche sur la transposition du TSCG](#)). La Commission a toutefois considéré que la France s'est formellement engagée à respecter les obligations du TSCG et que « la faiblesse de ce statut juridique peut être compensée par la présence de puissantes institutions nationales indépendantes chargées de surveiller le respect des règles ».

Seule une révision de la Constitution pourrait rendre les dispositions des lois de programmation contraignantes et permanentes et il est peu probable qu'une directive y contraigne plus la France qu'un traité. Les prescriptions d'une directive s'imposent certes quelle que soit la nature de la norme juridique nécessaire (Constitution, loi organique, loi ordinaire) et certains juristes considèrent que les prescriptions d'une directive, dérivée des traités communautaires, sont plus fortes que celles d'un traité intergouvernemental comme le TSCG. Mais en écartant l'expression « de préférence constitutionnelle », cette directive affaiblit sa propre portée, s'agissant de son application en France.

En tout état de cause, certaines dispositions de la loi organique de 2012 devront être amendées si cette directive est adoptée. Il conviendra notamment de : prévoir qu'une loi de programmation est votée en début de législature pour cinq ans, et probablement ne peut pas être modifiée par une nouvelle loi de programmation au cours de cette période ; reformuler l'article 1 qui précise l'objet des lois de programmation pour donner un rôle central à l'effort structurel prévu pour chacune des années de la période de programmation.

Il faudra aussi renforcer le mandat du [Haut Conseil des finances publiques](#). Il devra en effet se prononcer sur l'adéquation entre l'objectif à moyen terme et la trajectoire des efforts structurels annuels, y compris en tenant compte des réformes structurelles. Il devra pouvoir jouer le rôle d'un véritable comité d'alerte en publiant de sa propre initiative des rapports soulignant un risque d'écart important par rapport à cet objectif ou à cette trajectoire (actuellement, le HCFP ne peut pas se saisir lui-même). L'obligation pour le gouvernement de suivre ses recommandations ou d'expliquer pourquoi il ne le fait pas devra être clarifiée (elle n'est vraiment claire dans la loi organique que dans le cadre du mécanisme de correction). La directive imposant qu'il ait « un accès complet, en temps utile, aux informations nécessaires pour accomplir sa tâche », ses moyens d'investigation pourraient également devoir être renforcés.