

16) Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et la règle d'or

Le [traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance](#) (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire a été 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 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 doit être inscrite dans le droit national et son inscription dans le droit français est présentée dans les fiches relatives à la [transposition du TSCG](#) et aux [lois de programmation des finances publiques](#).

Le TSCG consacre une évolution, encore inachevée, du [pacte de stabilité et de croissance](#) vers la substitution d'objectifs de déficit structurel à des objectifs de déficit effectif et renforce le rôle des comités budgétaires nationaux qui exercent désormais une surveillance des règles budgétaires concurremment à la Commission européenne.

A) Le pacte budgétaire

1) [La règle d'or](#)

Le pacte budgétaire renforce la règle d'équilibre structurel, ou règle d'or, du pacte de stabilité et de croissance (PSC) en stipulant que « *l'objectif à moyen terme* » (OMT) doit être un [solde structurel](#) supérieur à - 0,5 % du PIB (- 1,0 % dans le PSC). Si la dette publique est « *sensiblement inférieure* » à 60 % du PIB et ne pose pas de problème de soutenabilité, l'OMT peut toutefois être fixé à - 1,0 % du PIB.

Il précise aussi 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 approximativement à une prise en compte de « [l'effort structurel](#) »¹.

2) [Le mécanisme de correction](#)

Le pacte budgétaire prévoit 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 vers l'OMT. Il ajoute que « *ce mécanisme comporte*

¹ Ce concept d'évolution des dépenses déduction faite des mesures discrétionnaires présente quelques différences avec la notion d'effort structurel. Par exemple, les dépenses prises en compte sont hors charge d'intérêts.

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 ».

Conformément au traité, une communication de la Commission européenne de 2012 a établi des principes communs de fonctionnement du mécanisme de correction : il doit être « ancré dans le droit national au moyen de dispositions permanentes et contraignantes » ; l'ampleur et la durée de la correction sont régies par des règles prédéfinies et doivent être conformes aux recommandations du Conseil ; le déclenchement du mécanisme de correction intervient dans des circonstances clairement définies ; la règle d'évolution des dépenses publiques du PSC peut jouer « un rôle opérationnel de premier plan » ; les clauses dérogatoires doivent être les mêmes que celles du PSC ; des « *organismes indépendants* » contribuent à la crédibilité et à la transparence du mécanisme de correction ; l'Etat membre concerné est « tenu de se conformer à leur avis ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas » ; enfin, « le mécanisme respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

3) L'inscription dans le droit national

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 ».

4) Les comités budgétaires indépendants nationaux

La création de « *comités budgétaires indépendants* » ou « *institutions budgétaires indépendantes* » était souvent recommandée depuis plusieurs années dans des travaux académiques et des rapports d'organisations internationales comme l'OCDE et le FMI.

Le pacte budgétaire précise 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.

Un des règlements du « paquet de deux » de 2013 précise le rôle de ces institutions dans la mise en œuvre du mécanisme de correction et prévoit que les budgets annuels et pluriannuels sont fondés sur des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* », c'est-à-dire « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants »².

La [directive du 8 novembre 2011](#) sur les « exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres » de l'Union européenne prévoit qu'ils disposent de « règles budgétaires chiffrées » qui favorisent le respect de leurs obligations communautaires et dont le respect fait l'objet d'un « suivi efficace et en temps utile » sur la base d'analyses fiables « réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires ».

² Ce ne sont pas nécessairement les mêmes qui suivent la trajectoire de solde structurel et qui réalisent ou approuvent les prévisions macroéconomiques.

5) Les autres dispositions du pacte budgétaire

Le pacte budgétaire reprend la règle du PSC selon laquelle une dette supérieure à 60 % doit être réduite chaque année d'au moins un vingtième de l'écart entre son montant et 60 % du PIB pour ne pas être en situation de déficit excessif.

Le calendrier de la convergence vers l'OMT est proposé par la Commission européenne et, pour l'ensemble de la procédure, les parties contractantes de la zone euro s'engagent à appuyer ses propositions ou recommandations lorsqu'elle estime qu'un Etat de la zone euro est en situation de déficit excessif, sauf s'il est établi qu'une majorité qualifiée s'y oppose.

La Commission européenne doit établir « en temps opportun » un rapport sur les dispositions prises par chaque Etat membre pour inscrire la règle d'or et le mécanisme de correction automatique dans son droit national³. Sur la base de ce rapport, une partie contractante (la Commission n'en fait pas partie) qui considère qu'un autre Etat n'a pas rempli ses obligations peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne dont l'arrêt est contraignant et peut prévoir des sanctions financières.

B) Le TSCG, le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance

1) Les apports du TSCG

La règle d'or du TSCG est quasiment identique à celle qui figure dans le « volet préventif » du pacte de stabilité et de croissance (PSC), mais elle est désormais inscrite dans un traité et non plus seulement un règlement. En outre, le TSCG ne distingue pas de volets préventif et correctif si bien que la règle d'or s'applique indépendamment de l'existence ou non d'un déficit excessif.

Le pacte budgétaire ajoute aussi au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au PSC le mécanisme de correction à déclenchement automatique et l'inscription dans le droit national de ce mécanisme et de la règle d'or.

Enfin, l'existence de comités budgétaires indépendants nationaux est prévue dans un traité.

2) L'articulation entre les règles de déficit effectif et structurel

Les dispositions du traité de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 ne portaient que sur le déficit effectif.

Or, dans une conjoncture dégradée marquée par une faible croissance, le respect d'un critère de solde structurel est préférable à celui d'un objectif de solde effectif qui peut obliger à prendre des mesures de redressement ayant des effets excessivement dommageables sur l'activité économique. Dans une période de forte croissance, un objectif de solde effectif peut être, au contraire, beaucoup trop facile à atteindre, du fait de l'amélioration automatique de sa composante conjoncturelle, et masquer une dégradation du solde structurel préjudiciable à la soutenabilité à moyen terme des finances publiques, ce qui est arrivé en Europe, plus particulièrement en France et en Allemagne, dans les années 1998-2001.

³ Sa publication est prévue à la fin du premier semestre 2016.

En conséquence, la réforme de 2005 du PSC y a introduit un « *volet préventif* » avec un objectif à moyen terme exprimé en termes de solde structurel et une trajectoire de convergence du solde structurel vers cet objectif. Le déficit structurel a aussi été introduit dans le « *volet correctif* » du pacte avec l'obligation de le réduire de 0,5 point de PIB par an « à titre de référence ». Un retour rapide du déficit effectif sous le seuil de 3 % du PIB, mettant fin à la situation de déficit excessif, reste toutefois l'objectif principal des recommandations prises dans le cadre de la procédure pour déficit excessif.

La réforme de 2011 du pacte, avec le « *paquet de six* », renforce l'importance du critère de déficit structurel. Si l'objectif de déficit effectif n'a pas été atteint à cause de circonstances économiques défavorables, il peut être reporté dans le temps à condition que des « *actions suivies d'effets* » aient été engagées. Or la Commission considère que des actions ont été suivies d'effets si le déficit structurel a été réduit conformément aux recommandations du Conseil ou si un effort structurel suffisant a été réalisé.

A l'issue de la réforme de 2011, les deux critères restaient toutefois d'inégale importance dans la mesure où les dispositions du traité ne portaient que sur le déficit effectif. Le TSCG est une étape nouvelle dans la substitution du déficit structurel, et secondairement de l'effort structurel, au déficit effectif dans la mesure où la règle d'or porte sur le solde structurel et où elle constitue la seule règle qui doit être inscrite dans le droit national des Etats membres.

Il reste que l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdit les déficits excessifs et institue une procédure visant à corriger ces déficits excessifs lorsqu'ils existent, ne porte que sur le déficit effectif et doit toujours être appliqué.

En pratique, dans une situation de déficit excessif, si le déficit effectif évolue conformément aux recommandations du Conseil, il est considéré que l'Etat membre respecte ses engagements, indépendamment de l'évolution de son solde structurel, ce qui justifie les positions prises par la Commission et le Conseil sur la situation française en juillet 2015⁴. En revanche, si le déficit effectif n'est pas compatible avec les recommandations du Conseil, il peut être admis qu'une « action suivie d'effet » suffisante a été mise en œuvre si l'évolution du solde structurel ou l'effort structurel sont conformes à ces recommandations. Le cas échéant, il n'y a pas lieu de passer aux étapes suivantes de la procédure (mise en demeure, sanctions...).

C) La Commission européenne et les comités budgétaires nationaux

Le TSCG donne à des comités budgétaires nationaux un rôle de surveillance de la trajectoire d'évolution du solde structurel des Etats membres et de déclenchement du mécanisme de correction automatique. Un règlement de 2013 prévoit en outre que des comités budgétaires nationaux, pas nécessairement les mêmes que les précédents, « réalisent ou approuvent » les prévisions macroéconomiques sur lesquelles s'appuient les budgets annuels et pluriannuels.

⁴ Les déficits effectifs constaté en 2014 et prévu pour les années suivantes étant inférieurs aux limites fixées par le Conseil, il a été admis que ses recommandations étaient respectées alors que la trajectoire d'évolution du solde structurel n'était pas conforme à ces recommandations.

Pour les promoteurs de ces textes, il s'agit de donner un pouvoir de contrôle à des autorités nationales qui sont supposées avoir une plus grande légitimité que la Commission européenne aux yeux des populations concernées.

Toutefois, la Commission européenne voit elle-même ses pouvoirs renforcés par le traité, ses propositions de recommandations étant adoptées par le Conseil de l'Union européenne sauf si une majorité qualifiée s'y oppose. C'est sur la base de ses propres prévisions macroéconomiques et de sa propre estimation du solde structurel ou de l'effort structurel des Etats membres qu'elle formule ses propositions de recommandations au Conseil.

Or il y a très peu de chances pour que ses prévisions macroéconomiques et ses estimations du solde structurel soient parfaitement cohérentes avec les avis du comité budgétaire indépendant national du pays concerné. Les recommandations de la Commission et du Conseil peuvent donc être incohérentes avec les avis des comités budgétaires indépendants et les textes européens ne donnent aucune solution pour éviter de telles contradictions.

La Commission a décidé en octobre 2015 de créer un comité budgétaire indépendant au niveau européen chargé de lui donner des avis sur les orientations de la politique budgétaire dans la zone euro et sur la mise en œuvre du cadre budgétaire européen. Ce comité devra coopérer avec les comités budgétaires nationaux, mais il n'est pas certain que cette nouvelle instance contribuera à améliorer la cohérence des avis exprimés et des décisions prises aux échelons national et européen.