



Commission des affaires européennes

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

Lors du Conseil européen du 9 décembre 2011, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'UE, hormis le Premier ministre britannique, sont convenus d'ajouter à l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM) un « pacte budgétaire » sous forme de traité international. La négociation de ce traité, à laquelle a été associée une délégation de trois parlementaires européens (MM. Brok - PPE/ Allemagne, Gualtieri - S&D/ Italie, et Verhofstadt – ADLE/ Belgique), s'est conclue lors du Conseil européen informel du 30 janvier 2012 entre 25 Etats membres, la République tchèque ayant finalement renoncé à être partie au traité. Ce traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM (TSCG) a été signé le 2 mars 2012.

1. Une discipline budgétaire encore renforcée

Le TSCG ne remet pas en cause le droit de l'UE existant: il est compatible avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC), conclu en 1997, qui a été révisé en 2011 par un ensemble de six textes européens, le "six pack" en vigueur depuis le 13 décembre 2011. Les plafonds fixés par le pacte de stabilité (déficit public nominal inférieur à 3 % du PIB et dette publique inférieure à 60 % du PIB) sont confirmés comme valeurs de référence. Les nouvelles règles du six pack sont également confirmées (notamment, la nécessité de réduire d'un vingtième par an en moyenne la dette publique dépassant la valeur de référence de 60 %).

Le traité rend plus stricte la discipline budgétaire prévue dans le pacte de stabilité et de croissance :

a) Il resserre l'exigence concernant le « solde structurel » des finances publiques.

La règle posée, appelée « règle d'or » par la France et « frein à l'endettement » par l'Allemagne, est que **la position budgétaire des administrations publiques doit être équilibrée ou excédentaire.**

Cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques d'un Etat (c'est-à-dire le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires¹) correspond à son objectif spécifique de moyen terme (OMT).

L'OMT est défini dans le Pacte de stabilité et de croissance comme le niveau de solde structurel qui permet la soutenabilité des finances publiques dans la durée.

Le TSCG dispose que l'OMT ne doit pas dépasser un **déficit de 0,5% du PIB** (contre 1% prévu dans le Pacte de stabilité et de croissance).

Un Etat peut s'écarter temporairement de l'OMT ou de sa trajectoire d'ajustement vers l'OMT en cas de « **circonstances exceptionnelles** », c'est-à-dire de faits inhabituels indépendants de sa volonté et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou

¹ Un exemple de mesures ponctuelles et temporaires est le versement d'une soulte par une entreprise publique à l'Etat en compensation du coût du transfert vers le budget de l'Etat du paiement des pensions des salariés de cette entreprise.

en période de « grave récession économique », dès lors que cela ne met pas en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

Le traité exige un **contrôle de la mise en œuvre de cette règle par un organe national indépendant**. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille créer une nouvelle entité ; mais l'organe chargé de ce contrôle doit au moins jouir d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires. Plusieurs exemples existent déjà dans certains pays : le *Central Planning Bureau* (CPB) aux Pays-Bas, le *Swedish Fiscal Policy Council* en Suède ou l'OBR (*Office for budget responsibility*) créé en mai 2010 au Royaume-Uni. Le 23 novembre 2011, la Commission européenne a proposé un règlement (communément appelé « *two pack* ») prévoyant la mise en place d'un tel conseil budgétaire indépendant pour surveiller la mise en œuvre de règles budgétaires qui inscriraient l'objectif de moyen terme dans le processus budgétaire national.

Le traité impose également l'introduction en droit national d'un **mécanisme de correction automatique** pour corriger les écarts importants par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement. Ce mécanisme doit comporter l'obligation pour l'Etat concerné de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. Il devra être mis en place sur la base de principes communs qui seront proposés par la Commission européenne.

b) Il exige un dispositif contraignant.

L'ensemble de ces règles prend effet dans le droit national dans l'année suivant l'entrée en vigueur du traité, par des **dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles**, ou dont le plein respect tout du long du processus budgétaire national est garanti de quelque autre façon.

Le traité prévoit à cet égard la **saisine de la CJUE en cas de non respect par les parties contractantes de l'obligation qui leur est faite**

d'insérer dans leur droit national, de préférence la Constitution, les dispositions contraignantes qu'il institue en matière budgétaire. Il prévoit aussi la possibilité pour la CJUE d'infliger des sanctions pécuniaires en cas de non respect.



euro © hs-creator – Fotolia.com

A cet effet, la Commission présente un rapport en temps utile concernant les dispositions prises au niveau national pour rendre contraignante la « règle d'or ». Si, après échange avec l'Etat concerné, la Commission conclut que les dispositions adoptées par un Etat ne respectent pas la règle fixée dans le traité, la CJUE sera saisie par une ou plusieurs Etats parties au traité. Un Etat partie considérant, indépendamment du rapport de la Commission, qu'un autre ne respecte pas la règle d'équilibre budgétaire peut aussi saisir la CJUE. L'arrêt de la CJUE est contraignant à l'égard des parties à la procédure qui devront prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt dans le délai donné.

A la suite de cet arrêt de la CJUE, si un Etat contractant considère, sur la base de sa propre évaluation ou de celle de la Commission, qu'un autre Etat n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour, il peut saisir la CJUE et demander des **sanctions financières** (conformément aux critères de l'article 260 du TFUE). Si la CJUE conclut que la partie contractante ne s'est pas conformée à l'arrêt, elle peut lui infliger **le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée ne dépassant pas 0,1 % du PIB**. Si l'Etat

condamné appartient à la zone euro, le montant payé est versé au Mécanisme européen de stabilité (sinon au budget de l'UE).

c) Il renforce la procédure pour déficit excessif prévue dans le pacte de stabilité et de croissance :

- il accroît **l'automatisme de l'avertissement final ouvrant la voie aux sanctions**, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif prévue dans le pacte de stabilité et de croissance : aux termes du TSCG, les Etats de la zone euro s'engagent à suivre les recommandations de la Commission quand elle estime que l'un d'eux enfreint le critère du déficit. Néanmoins, s'il est établi qu'une majorité qualifiée de ces Etats s'oppose à la recommandation de la Commission, ils sont libérés de leur engagement. Ainsi, le traité transforme le vote à la majorité inversée prévu par le *six pack* pour l'adoption de cet avertissement final préalable aux sanctions en vote à la **majorité qualifiée inversée**, ce qui rend plus automatique l'adoption de la décision recommandée par la Commission ;

- il prévoit que, désormais, chaque Etat faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif met en place un **programme de partenariat budgétaire et économique détaillant les réformes structurelles nécessaires pour corriger son déficit excessif**. Sa mise en œuvre sera suivie par le Conseil et la Commission.

2. Une coordination plus étroite des politiques budgétaires et économiques

a) La coordination des émissions de dette souveraine

Le traité impose aux Etats parties de donner au Conseil et à la Commission des **indications préalables sur leurs plans d'émission de dette publique pour mieux les coordonner**.

b) La coordination des politiques

Les Etats contractants s'engagent à **œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'UEM et qui promeut la croissance**. Pour ce faire, ils

prennent toutes mesures nécessaires pour « réaliser les objectifs de renforcement de la compétitivité, de promotion de l'emploi, de meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et de renforcement de la stabilité financière ».

c) Le recours éventuel à des coopérations entre certains Etats

Le traité prévoit que les Etats contractants recourent, en cas de besoin, aux **mesures spécifiques aux Etats membres ayant adopté l'euro** - comme l'autorise l'article 136 du TFUE pour renforcer la coordination budgétaire et économique dans l'UEM - et à la **coopération renforcée** sur les sujets essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur.

d) Le débat préalable à toute grande réforme nationale de politique économique

Pour évaluer les meilleures pratiques et œuvrer à une politique économique plus coordonnée, les Etats contractants veillent à ce **que toute grande réforme de politique économique qu'ils envisagent soit débattue préalablement** voire coordonnée entre eux.

3. La gouvernance de la zone euro

Le traité formalise davantage la gouvernance de la zone euro.

a) le traité consacre l'existence de sommets informels de la zone euro

Il prévoit que les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro se réunissent informellement en sommets, avec le président de la Commission européenne. Le Président de la BCE y est invité. Le **président du sommet** est nommé par les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro à la majorité simple, lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de même durée. Ce président assure la préparation et la continuité des sommets de la zone euro, en collaboration avec le président de la Commission. **L'Eurogroupe** est chargé des préparatifs et du suivi de ces sommets. Son président peut y être invité à ce titre.

Ces sommets ont lieu **au moins deux fois par an**, voire plus si besoin, pour discuter des responsabilités spécifiques que partagent les Etats de la zone euro à l'égard de la monnaie unique, de la gouvernance de la zone euro et des règles s'y appliquant, et des orientations stratégiques relatives à la conduite des politiques économiques pour renforcer la convergence dans la zone.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement des parties contractantes qui ne sont pas membres de la zone euro participent aux discussions de ces sommets concernant la compétitivité, l'architecture globale de la zone euro et les règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir, ainsi que, au moins une fois par an, à des discussions relatives aux questions spécifiques touchant à la mise en œuvre du TSCG.

Le président du **Parlement européen** peut être entendu. Le président du sommet de la zone euro présente un rapport au Parlement européen après chaque sommet.

Il tient aussi tous les Etats de l'UE étroitement informés de la préparation et des résultats des sommets.

b) le traité prévoit une forme d'association des parlements nationaux et européens à la gouvernance de la zone euro

Comme le prévoit le titre II du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, **le Parlement européen et les parlements nationaux** des parties contractantes « définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et ceux des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité ».

Le TSCG entrera en vigueur le 1er janvier 2013 dès lors qu'au moins **12 Etats membres de la zone euro l'auront ratifié**, ou sinon le premier jour du mois suivant le dépôt du 12ème instrument de ratification par un Etat membre de la zone euro. A son entrée en vigueur, il sera applicable aux seuls Etats de la zone euro l'ayant ratifié ; il s'appliquera aux autres membres de la zone euro le premier jour du mois suivant le dépôt de leur instrument de ratification. Le titre V (relatif à la gouvernance de la zone euro) s'appliquera néanmoins à tous les signataires dès l'entrée en vigueur du traité. Enfin, il s'appliquera aux Etats de l'UE non membres de la zone euro qui l'auront ratifié dès lors qu'ils auront adopté l'euro.

Les États Membres de l'UE qui n'ont pas signé le traité peuvent y adhérer ultérieurement.

Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité, et à la lumière de l'expérience de sa mise en œuvre, il est prévu de prendre les mesures nécessaires pour intégrer le contenu de ce traité dans le cadre juridique de l'UE.

*

Ce traité n'est pas sans lien avec le traité, signé le 2 février 2012, qui institue **le Mécanisme européen de stabilité (MES)** : dans les considérants de chacun d'eux, il est prévu que la fourniture, au titre du MES, d'une assistance à un Etat de la zone euro en difficulté financière sera conditionnée à partir du 1er mars 2013 à la ratification par cet Etat du TSCG et au respect de la « règle d'or », à l'expiration du délai de transposition de cette règle.