

N° 22

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant la **ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,***

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} légis.) : 197, 205 et T.A. 18

Sénat : 21 et 23 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS	7
I. UN « PACTE BUDGÉTAIRE » RATIFIÉ DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN EN ÉVOLUTION	13
A. UN TRAITÉ AU DÉPART PRÉSENTÉ COMME L’OBLIGATION D’INSCRIRE UNE RÈGLE CONTRAIGNANTE DANS LA CONSTITUTION	13
1. <i>Le point de départ : le « contrat implicite » entre les Etats et la BCE</i>	13
2. <i>Un traité présenté comme la seule solution à la crise de la zone euro et interprété de manière rigide</i>	14
a) Selon le précédent Gouvernement, une nécessaire révision de la Constitution pour appliquer le TSCG.....	14
b) Un traité qui, selon le précédent Gouvernement, impliquait de se conformer à une règle de solde structurel, mais aussi d’effort structurel	15
B. LA NOUVELLE DONNE POLITIQUE : LE « PACTE POUR LA CROISSANCE ET L’EMPLOI »	17
C. LA NOUVELLE DONNE JURIDIQUE : LE MÉCANISME DE CORRECTION NE DOIT PAS NÉCESSAIREMENT ÊTRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT	20
1. <i>L’interprétation souple du TSCG par la Commission européenne</i>	20
a) Un dispositif jugé « contraignant » dès lors qu’il respecte le principe « <i>se conformer ou s’expliquer</i> »	21
b) Une règle d’effort structurel, figurant dans le TSCG, quasiment ignorée par la Commission européenne	21
2. <i>L’affirmation par le Conseil constitutionnel que les dispositions nationales n’ont pas besoin d’être « contraignantes »</i>	22
3. <i>Les modifications, dans le sens d’un assouplissement du caractère « contraignant » de la règle, apportées à la proposition de « two-pack » par le Parlement européen</i>	24
4. <i>Le caractère essentiellement théorique des éventuelles sanctions par la Cour de justice de l’Union européenne en cas de transposition insatisfaisante</i>	26
a) La possibilité pour un Etat de saisir la Cour de justice au sujet de la transposition de la règle (article 8)	26
(1) La saisine indépendamment du rapport de la Commission	26
(2) La saisine sur la base du rapport de la Commission	26
b) Des sanctions essentiellement théoriques	27
(1) Des sanctions qui seraient vraisemblablement très inférieures au plafond de 0,1 point de PIB.....	28
(2) Une procédure qui serait nécessairement longue et laisserait le temps de réagir	29
D. LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ	30

II. UN « PACTE BUDGÉTAIRE » JURIDIQUEMENT PLUS SOUPLE ET ECONOMIQUEMENT PLUS PERTINENT QUE LE PACTE DE STABILITÉ	33
A. UNE RÈGLE DÉFINIE EN TERMES DE SOLDE STRUCTUREL, ET NON DE SOLDE EFFECTIF (CONTRAIREMENT AU VOLET « CORRECTIF » DU PACTE DE STABILITÉ)	37
1. <i>La règle : le respect d'une trajectoire de solde structurel, reposant sur des dispositions « contraignantes » de droit interne (article 3).....</i>	37
2. <i>Contrairement à la règle des « 3 % » exprimée en termes de solde effectif, la notion de solde structurel permet d'éviter d'« ajouter la crise à la crise »</i>	39
B. UNE RÈGLE PLUS SOUPLE ET MOINS PROCYCLIQUE QUE CELLE DES « 3 % », PORTEUSE D'ÉVOLUTION DU VOLET « CORRECTIF » DU PACTE DE STABILITÉ	42
C. DES INCERTITUDES SUR LE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL QUI DOIVENT ÊTRE RELATIVISÉES ET SURMONTÉES	43
1. <i>La notion de solde structurel.....</i>	43
a) L'estimation du solde structurel résulte mécaniquement de celle du PIB potentiel	43
b) Le PIB potentiel ne peut être évalué avec précision.....	44
c) Il n'y a donc pas de consensus sur le niveau du déficit structurel.....	45
2. <i>Un problème qui ne doit pas être surestimé, dès lors que l'on s'en tient aux méthodologies usuelles</i>	46
a) L'incohérence d'une trajectoire en termes de solde effectif lorsque la croissance est inférieure à son potentiel.....	46
b) L'absence d'alternative au solde structurel : les limites de la notion d'effort structurel.....	47
c) S'en tenir aux méthodologies couramment admises pour l'estimation du solde structurel.....	48
D. UN TRAITÉ QUI AUTORISE UN DÉFICIT STRUCTUREL MAXIMAL DE 0,5 OU 1 POINT DE PIB (AVEC UNE MARGE DE 0,5 POINT), SELON LE NIVEAU D'ENDETTEMENT	49
E. DES MODALITÉS CONCRÈTES D'APPLICATION QUI CONFÈRENT À LA RÈGLE UNE CERTAINE SOUPLESSE.....	51
1. <i>Des « circonstances exceptionnelles » potentiellement très larges</i>	52
a) Des « circonstances exceptionnelles » définies de manière potentiellement très large.....	52
b) Des « circonstances exceptionnelles » permettant de retarder l'atteinte de l'objectif à moyen terme.....	54
2. <i>Un traité qui n'impose aucun délai de correction en cas de dérapage par rapport à la programmation de solde structurel</i>	55
3. <i>L'absence d'obligation, dans le corps du TSCG, de corriger le supplément de dette provenant d'un dérapage par rapport à la programmation de solde structurel</i>	56
F. LA PORTÉE AMBIGUË DU RECOURS À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE INVERSÉE POUR LES TEXTES DE LA COMMISSION RELATIFS À UN ETAT EN DÉFICIT EXCESSIF	56
1. <i>En apparence, un durcissement du pacte de stabilité</i>	56
2. <i>En réalité, un assouplissement ?</i>	57
a) Dans le cas des sanctions, un article dont la portée pratique paraît limitée	58
(1) Le droit actuel	58
(2) L'article 7 du TSCG.....	59
b) Une prolongation désormais plus facile du délai fixé à un Etat pour réduire son déficit excessif	60

III. UN TRAITÉ QUI DOIT ÊTRE RATIFIÉ POUR QUE LA FRANCE CONTINUE DE PESER DANS LES DÉBATS ÉCONOMIQUES EUROPÉENS.....	61
A. UNE ABSENCE DE RATIFICATION DU TSCG QUI ISOLERAIT ET AFFAIBLIRAIT LA FRANCE	61
1. <i>Un traité qui entrerait en vigueur, mais sans la France</i>	61
2. <i>Une perte de crédibilité de la France si elle ne respectait pas ses engagements</i>	62
B. UNE ABSENCE DE RATIFICATION QUI FRAGILISERAIT LA FRANCE DANS LA CRISE.....	62
1. <i>La nécessité de conserver la confiance des investisseurs pour éviter une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt</i>	62
2. <i>Un accès plus compliqué aux soutiens du MES et de la BCE</i>	63
3. <i>L'imposition de dispositions aussi, voire plus contraignantes, en cas de défiance des marchés</i>	64

EXAMEN DES ARTICLES DU TSCG

ARTICLE 1^{er} Objet et champ d'application	65
ARTICLE 2 Cohérence et relation avec le droit de l'Union	67
ARTICLE 3 Règle de solde structurel, devant être transposée par des dispositions internes « contraignantes »	69
ARTICLE 4 Respect de la règle de dette du pacte de stabilité	70
ARTICLE 5 Programmes de partenariat budgétaire et économique	73
ARTICLE 6 Indications sur les plans d'émissions de dette publique	75
ARTICLE 7 Règle inspirée de la majorité qualifiée inversée pour les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif	76
ARTICLE 8 Saisine par un Etat partie de la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition	77
ARTICLE 9 Coordination des politiques économiques	78
ARTICLE 10 Recours à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux coopérations renforcées	79
ARTICLE 11 Coordination des grandes réformes de politique économique	80
ARTICLE 12 « Institutionnalisation informelle » des sommets de la zone euro et de leur président	81
ARTICLE 13 Conférence du Parlement européen et des parlements nationaux dans le domaine de la politique budgétaire	84
ARTICLE 14 Entrée en vigueur	90
ARTICLE 15 Adhésion de nouveaux Etats	92
ARTICLE 16 Intégration au droit communautaire au bout de cinq ans	93

EXAMEN EN COMMISSION

ANNEXES

I. LEXIQUE	111
II. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION DES RÈGLES DE L'ARTICLE 3 DU TSCG PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)	115
III. LE « SIX-PACK » DE NOVEMBRE 2011	125
A. LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ PAR LE « SIX-PACK »	125
1. <i>Les articles 121 et 126 du TFUE</i>	129
2. <i>Le renforcement des sanctions par le seul droit dérivé en novembre 2011</i>	129
3. <i>Un solde public qui devra être compris entre – 1 point de PIB et un excédent</i>	133
a) Le volet préventif : comme auparavant, un objectif budgétaire à moyen terme compris, selon les Etats, entre un déficit d'1 point de PIB et l'excédent	133
b) Les « progrès » vers l'objectif à moyen terme : les critères de solde structurel et d'effort structurel sont-ils cumulatifs ?	133
c) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) sera probablement respecté si le déficit public est inférieur à 1 point de PIB en 2017	135
4. <i>Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée ordinaire</i>	137
B. LES ASPECTS DU « SIX-PACK » AUTRES QUE LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ	138
IV. LE « TWO-PACK », ACTUELLEMENT EN COURS DE DISCUSSION	139
A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT « DE DROIT COMMUN » POUR LES ÉTATS DE LA ZONE EURO	139
1. <i>L'obligation pour les Etats de la zone euro de se doter d'une règle de solde contraignante</i>	141
2. <i>La soumission, au plus tard le 15 octobre, d'un « projet de plan budgétaire pour l'année suivante »</i>	141
3. <i>La présentation de « plans budgétaires à moyen terme » mal définis</i>	143
B. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT POUR LES ETATS DE LA ZONE EURO EN DIFFICULTÉ	143

EXPOSÉ GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS

L'ensemble des Etats de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, ont arrêté le 30 janvier 2012 le texte d'un traité intergouvernemental (c'est-à-dire ne relevant pas du droit communautaire). Ce traité, signé par les chefs d'Etat et de Gouvernement le 2 mars 2012, s'intitule « **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire** », ce que l'on abrège désormais par le sigle « **TSCG** ».

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification du TSCG. Il comprend un article unique ainsi rédigé :

« Est autorisée la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède signé à Bruxelles, le 2 mars 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi ».

Votre commission des finances vous demande d'adopter ce projet de loi, pour les raisons exposées dans le présent rapport.

Le TSCG est la contrepartie des interventions de la BCE qui permettent d'éviter l'éclatement de la zone euro

La phase aiguë de la crise que la zone euro a connue au second semestre 2011 a pris fin en raison, selon l'expression de notre ancienne collègue Nicole Bricq¹, du « *contrat implicite* » entre la Banque centrale européenne (BCE) et les Etats sur la gouvernance de la zone euro, le rôle plus actif de la BCE ayant pour contrepartie une plus grande discipline budgétaire des Etats.

La France s'est engagée à ratifier le TSCG en échange d'avancées en matière de croissance, qui ont été satisfaites

Lors de la campagne pour la récente élection présidentielle, François Hollande a souligné que les déficits publics ne pourraient être réduits de manière satisfaisante sans politique de soutien de la croissance.

Un plan en faveur de la croissance a ainsi été annoncé par le Conseil européen le 29 juin 2012. Ce document comprend, outre des réformes structurelles qui feront sentir leur effet à long terme, un plan de 120 milliards d'euros (soit environ 1 point du PIB de l'Union européenne), destiné à soutenir la croissance à court terme.

L'actuel Président de la République ayant présenté ce plan comme la contrepartie de la ratification, par la France, du TSCG, l'absence de ratification de ce traité susciterait une grave crise de confiance. **La parole de la France a, de fait, été engagée.**

Le TSCG assouplit de facto le pacte de stabilité

Une absence de ratification du TSCG serait d'autant plus paradoxale que, comme on le verra ci-après, et contrairement à ce qui est généralement affirmé, le TSCG a pour résultat non de renforcer, mais d'**assouplir**, de fait sinon de droit, le pacte de stabilité.

En effet, bien qu'il ne modifie pas le pacte de stabilité (son article 2 précise qu'il est inférieur au droit communautaire), le TSCG prévoit des règles plus souples et, surtout, définies en termes de solde **structurel**.

Le « pacte budgétaire » : un assouplissement paradoxal

Les articles 3 et 8 du TSCG concernent la règle de solde. Concrètement, la France devra s'engager à respecter une trajectoire de solde **structurel** (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture), lui permettant d'atteindre en fin de période son « *objectif à moyen terme* » (OMT), qu'elle a choisi de définir comme correspondant à l'équilibre structurel des comptes

¹ *Rapport d'information n° 501 (2011-2012), 17 avril 2012.*

publics. Cette règle est **plus souple et tient mieux compte des impératifs de la politique économique que le volet « correctif » du pacte de stabilité**, parce qu'elle est entièrement définie en termes de solde **structurel**, c'est-à-dire corrigé des fluctuations de la conjoncture. Autrement dit, **si en 2013 la France, tout en réduisant son déficit structurel comme prévu, ne ramenait pas son déficit effectif sous le seuil des 3 points de PIB à cause d'une croissance inférieure aux prévisions, la règle du TSCG serait tout de même respectée**. Par ailleurs, le TSCG prévoit la possibilité de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, pourvu que l'écart soit rapidement corrigé, et même, en cas de « *circonstances exceptionnelles* », de modifier ou repousser l'OMT.

Certes, **le TSCG ne modifie pas le pacte de stabilité**, mais on rappelle que la Commission et le Conseil n'ont pas – au titre de ce pacte – compétence liée pour imposer des sanctions à un Etat. Ainsi, un Etat ayant transposé en droit interne la règle du TSCG par des dispositions suffisamment « *contraignantes* » (politiquement, sinon juridiquement) pour être crédibles pourra bénéficier d'une certaine bienveillance de la part des institutions communautaires. En sens inverse, un Etat donnant l'impression qu'il n'entend pas réellement respecter les obligations du TSCG (ou *a fortiori* qui ne l'aurait pas ratifié) risque de se voir appliquer le volet « correctif » du pacte de stabilité dans toute sa sévérité, voire son absurdité économique.

L'extension de la logique du vote à la « majorité qualifiée inversée » : « beaucoup de bruit pour rien » ?

L'article 7 tend quant à lui à étendre la logique du vote à la « majorité qualifiée inversée »², **sans qu'il soit évident à ce stade qu'il « durcisse » le pacte de stabilité**.

On peut tout d'abord se demander dans quelle mesure sa **nécessaire conciliation avec le droit communautaire**, supérieur au TSCG, **ne le prive pas de toute portée juridique**. L'article 2 du TSCG prévoit explicitement que le traité est inférieur au droit communautaire, et l'article 7 que la procédure qu'il prévoit ne s'entend que « *dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée* ». Cela permet-il de modifier les procédures de vote au sein du Conseil ?

On peut également se demander comment cet article pourrait être concrètement appliqué, la rédaction retenue semblant **interdire un vote formel** au sein du Conseil. Ainsi, comment serait-il « *établi* » qu'une majorité est opposée à la décision proposée ou recommandée ?

² On rappelle que cette procédure, introduite dans le pacte de stabilité par le six-pack de novembre 2011, prévoit que, dans les principaux cas de sanctions, la recommandation de la Commission est réputée adoptée, sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée.

Une troisième question concerne la signification de l'expression selon laquelle les Etats de la zone euro « *s'engagent à appuyer* » les propositions ou recommandations de la Commission européenne : une formulation aussi vague concerne-t-elle nécessairement le **vote** au sein du Conseil ? Surtout, **rien dans la rédaction de l'article 7 n'oblige les Etats à « appuyer » une adoption sans modification du texte de la Commission.**

Ainsi, les Etats semblent conserver la possibilité de **vider les sanctions de leur contenu à la majorité qualifiée ordinaire**. On rappelle en particulier que la règle de majorité qualifiée inversée instaurée par le *six-pack* de novembre 2011, dans le cas des deux premiers niveaux de sanction (en cas de déficit excessif ou d'absence d'action suivie d'effets), n'empêche pas les Etats de décider ensuite, le cas échéant, de modifier à la majorité qualifiée ordinaire le texte de la Commission, et de vider les sanctions de toute portée.

En revanche, il existe un cas où l'article 7 – à supposer qu'il ait une portée juridique – modifie incontestablement la situation actuelle, dans le sens d'un **assouplissement**. Il s'agit de celui, prévu par le pacte de stabilité, où la Commission européenne recommande au Conseil de prolonger le délai fixé à un Etat pour revenir sous le seuil des 3 points de PIB. En effet, les Etats de la zone euro seront désormais obligés, à moins d'une majorité qualifiée parmi eux s'y opposant, de soutenir la recommandation de la Commission.

L'impact du TSCG sur la procédure de sanctions du volet « correctif » du pacte de stabilité (article 7 du TSCG)

Les trois niveaux de sanction	Pacte de stabilité	Pacte budgétaire du TSCG*
1. Déficit excessif (dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB)	1. MQO** : décision que l'Etat n'a pas respecté ses engagements	<ul style="list-style-type: none"> • Règle inspirée de la MQI** (pour le seul déficit) : les Etats de la zone euro doivent « <i>appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission</i> », sauf s'il est « <i>établi</i> » qu'une MQ** d'Etats de la zone euro est contre. • Une portée juridique à confirmer (le TSCG peut-il modifier la procédure de décision du Conseil ?) • Une portée pratique qui paraît limitée : « <i>appuyer</i> » une proposition ou recommandation de la Commission ne semble pas interdire d'en demander la modification. • Un assouplissement : le Conseil aurait besoin de la MQ** pour empêcher l'augmentation du délai fixé à un Etat pour ramener son déficit sous les 3 points.
2. Pas d'action suivie d'effets (amende de 0,2 point de PIB)	2. MQI** : sanctions 3. MQO** : possibilité de vider les sanctions de leur contenu	
3. Pas de respect de la mise en demeure (amende de 0,2 à 0,5 point de PIB)	Sanction à la MQO**	

* Ces dispositions s'appliquent seulement dans le cas du critère de déficit (pas, par conséquent, dans celui du critère de dette), et concernent le seul vote des Etats de la zone euro ayant ratifié le TSCG. En revanche, elles s'appliquent aux décisions relatives à tout Etat de la zone euro (qu'il ait ou non ratifié le TSCG).

** MQO : majorité qualifiée ordinaire. MQI : majorité qualifiée inversée. MQ : majorité qualifiée.

Source : *commission des finances*

L'enjeu : la France doit se doter d'une loi organique suffisamment crédible pour pouvoir revendiquer auprès de ses partenaires les bénéfices de cet assouplissement de facto du pacte de stabilité

On est en réalité **très loin de l'affirmation de Nicolas Sarkozy**, alors Président de la République, qui lors de sa conférence de presse du 5 décembre 2011 avec la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne a déclaré que le prochain traité comprendrait « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* ».

Le TSCG et le projet de loi organique sont **une occasion historique** de faire évoluer en pratique, sinon en droit, le pacte de stabilité, d'une règle qui, dans le cas de son volet « correctif », est définie en termes de solde effectif, et donc très contraignante et peu pertinente d'un point de vue économique, à **une règle plus souple et qui permet de surmonter l'opposition entre discipline budgétaire et recherche de la croissance**, définie en termes de solde structurel. C'est **une occasion qu'il s'agit de ne pas laisser passer**.

Il est permis de penser que c'est bien parce qu'il fait cette analyse que **le Gouvernement a décidé d'anticiper la transposition du TSCG**. En effet, le projet de loi organique doit entrer en vigueur le 1^{er} mars 2013. Or, le TSCG n'oblige les Etats à le transposer en droit interne qu'un an après l'entrée en vigueur du traité, soit, au plus tôt, le 1^{er} janvier 2014.

I. UN « PACTE BUDGÉTAIRE » RATIFIÉ DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN EN ÉVOLUTION

A. UN TRAITÉ AU DÉPART PRÉSENTÉ COMME L'OBLIGATION D'INSCRIRE UNE RÈGLE CONTRAIGNANTE DANS LA CONSTITUTION

1. Le point de départ : le « contrat implicite » entre les Etats et la BCE

Pour la zone euro, le pire a été évité au second semestre 2011 grâce à un « contrat implicite » entre les Etats et la BCE sur la gouvernance de la zone euro, dont le TSCG constitue un élément essentiel, et qui permet de légitimer un rôle plus actif de la banque centrale.

En effet, le « pacte budgétaire » était le préalable explicitement fixé par Mario Draghi à un rôle plus accru de la BCE. Ce n'est qu'après les engagements pris à cet égard par la France et l'Allemagne, le 5 décembre 2011, que la BCE a réalisé, en décembre 2011 et en février 2012, ses deux opérations de « LTRO »¹ à trois ans, pour des montants de respectivement 489 et 530 milliards d'euro.

Ce « contrat implicite » apparaît clairement quand on examine la chronologie des principales décisions de l'automne 2011 :

- le 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont annoncé l'« adoption, par chaque Etat membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 ». Il s'agissait toutefois à ce stade d'un simple engagement politique ;

- le 1^{er} décembre 2011, Mario Draghi, président du conseil des gouverneurs de la BCE, a déclaré, devant le Parlement européen : « *Ce dont d'après moi notre union économique et monétaire a besoin, c'est d'un nouveau pacte budgétaire (fiscal compact). (...) D'autres éléments pourraient suivre, mais l'ordre importe* »² ;

- lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, et Angela Merkel, ont annoncé leur intention d'adopter au plus tard en mars 2012 un nouveau traité impliquant, selon les termes de Nicolas Sarkozy, « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* » ;

¹ « Longer-term refinancing opérations », opérations de refinancement à plus long terme.

² Traduction par la commission des finances.

- c'est seulement ensuite que la BCE a réalisé, en décembre 2011 et en février 2012, ses deux opérations de « LTRO »¹ à trois ans, pour des montants de respectivement 489 et 530 milliards d'euros, mettant fin à la grave crise de confiance qui, au second semestre 2011, avait mis en péril la capacité de l'Espagne et de l'Italie à se financer sur les marchés, suscitant ainsi un risque de crise économique majeure².

2. Un traité présenté comme la seule solution à la crise de la zone euro et interprété de manière rigide

a) Selon le précédent Gouvernement, une nécessaire révision de la Constitution pour appliquer le TSCG

Lors d'une conférence de presse commune du 5 décembre 2011, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, ont on l'a vu annoncé leur intention d'adopter un **nouveau traité** impliquant, selon les termes de Nicolas Sarkozy, « une **règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une **disposition constitutionnelle** qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre** ».

Ainsi, l'article 3 du traité dispose que les règles « *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* ».

Dans le contexte du débat sur le projet de loi constitutionnelle, le TSCG a donc pu être perçu comme une « manœuvre » de politique intérieure, et a, légitimement, suscité une certaine méfiance.

Ainsi, en France, la lecture « officielle » du TSCG au printemps 2012 était que les dispositions de droit interne devaient être **juridiquement** contraignantes (bien que l'adverbe ne figure pas dans le texte).

Si tel avait été le cas, il aurait été nécessaire de réviser la Constitution. En effet, de telles dispositions auraient dû s'imposer aux lois de finance et lois de financement de la sécurité sociale, ce que n'aurait pas permis une simple loi organique.

Notre ancienne collègue **Nicole Bricq**, alors rapporteure générale, avait toutefois exprimé **un certain scepticisme** sur cette lecture

¹ « Longer-term refinancing operations », opérations de refinancement à plus long terme.

² Depuis, la BCE est allée encore plus loin. Ainsi, elle a annoncé le 6 septembre 2012 la mise en place d'un « programme d'opérations monétaires sur titres » (outright monetary transactions, OMT), consistant en des achats d'obligations souveraines sur le marché secondaire, explicitement destiné à éviter une augmentation insoutenable des taux d'intérêts de certains Etats. L'Etat bénéficiaire doit faire l'objet d'un programme du FESF/MES comprenant la possibilité d'acquisition de titres par le FESF/MES sur le marché primaire.

« maximaliste ». Ainsi, dans un rapport¹ de février 2012, elle indiquait : « *On observe que le traité se réfère à des « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles », sans préciser que ces règles doivent être **juridiquement** contraignantes. Dans ces conditions, un Etat pourrait considérer qu'une règle **politiquement** contraignante, par exemple une loi de programmation des finances publiques adoptée en début de mandat, constitue un engagement suffisant ».*

b) Un traité qui, selon le précédent Gouvernement, impliquait de se conformer à une règle de solde structurel, mais aussi d'effort structurel

De même, toujours dans sa lecture « maximaliste » du TSCG, le précédent Gouvernement considérait que celui-ci impliquait de respecter à la fois la trajectoire de **solde** structurel, et ses engagements pris en termes **d'effort** structurel.

On rappelle que **l'effort** structurel se définit comme **la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes**. Il s'agit donc de l'écart du solde structurel par rapport à celui de l'année précédente, corrigé pour ne prendre en compte que ce qui dépend de l'action du Gouvernement : les fluctuations spontanées de l'élasticité des recettes au PIB, qui contribuent à l'évolution du solde structurel, sont ici neutralisées.

L'article 3 du TSCG, comme d'ailleurs le volet « préventif » du pacte de stabilité tel que modifié par le *six-pack* de novembre 2011, prévoit, outre la trajectoire de solde structurel, une référence à un critère d'effort structurel, **sans préciser si ces deux critères sont ou non cumulatifs**.

L'encadré ci-après reproduit le passage concerné de l'article 3 du TSCG. Comme notre ancienne collègue Nicole Bricq l'explique dans son rapport précité de février 2012, l'expression « *analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* » correspond à l'effort structurel.

¹ Rapport n° 390 (2011-2012), 21 février 2012.

Les dispositions de l'article 3 du TSCG relatives aux critères de solde structurel et d'effort structurel

La règle de solde « est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ».

La question de l'articulation des critères de solde structurel et d'effort structurel n'est pas anodine. Par exemple, il serait possible que la trajectoire de solde structurel soit respectée malgré un effort structurel (c'est-à-dire des mesures sur les dépenses et les recettes) très faible, voire inexistant, en raison de recettes tendant spontanément à augmenter plus rapidement que le PIB (ce qui se produit généralement en situation de croissance forte). En sens inverse, la trajectoire de solde structurel pourrait ne pas être respectée malgré un effort structurel conforme aux prévisions, en raison du phénomène contraire dans le cas des recettes.

Interrogé à ce sujet par la commission des finances, **le précédent Gouvernement considérait que les deux critères étaient cumulatifs**. Il en découlait que, selon lui, il était nécessaire de « *définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel* ».

La nécessité de retenir une règle constitutionnelle définie en termes de solde structurel, selon le précédent Gouvernement

« La Commission et le Conseil, à l'occasion de l'examen des programmes de stabilité dans le cadre du semestre européen, examinent s'il y a « déviation significative » par rapport à cette trajectoire d'ajustement vers l'OMT (ou, pour les Etats qui l'ont atteint, par rapport à l'objectif lui-même). Cette déviation significative est mesurée de deux façons :

« - soit un écart du solde structurel par rapport à la trajectoire d'amélioration vers l'OMT représentant 0,5 % PIB (annuel) ou 0,25 % PIB en moyenne sur 2 ans ;

« - soit une déviation de l'effort structurel (évolution des dépenses nettes des mesures nouvelles en recettes, comparée à un taux de croissance potentiel de moyen terme de l'économie) représentant au moins 0,5 point de PIB par an (ou cumulativement sur deux ans). Ce dernier critère a été ajouté lors de la réforme de 2011, alors que le principe d'un OMT et d'une trajectoire définis en solde structurels figurent dans le règlement initial de 1997.

« Ces deux critères d'absence de déviation significative par rapport à l'OMT ou de la trajectoire de convergence vers celui-ci doivent être vérifiés pour éviter que la Commission n'adresse à l'Etat membre concerné un avertissement au titre de l'article 121.4 TFUE, susceptible de conduire à une recommandation du Conseil sur l'adoption de mesures de correction dans un délai prescrit, et une éventuelle décision du Conseil constatant l'insuffisance de ces mesures (qui serait alors assortie d'une décision de sanction financière adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée au titre du règlement n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, sous la forme d'un dépôt rémunéré représentant au maximum 0,2 % du PIB).

« Le mécanisme mis en place par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (SCG) prévoit l'inscription des éléments de ce « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance dans le droit national. Cette transcription prévoit que la règle, couvrant l'ensemble des administrations publiques, reposera sur les mêmes critères que ceux qui sont décrits ci-dessus, comprendra un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas de déviation significative et des institutions indépendantes (ou fonctionnellement autonome) chargées de surveiller au plan interne comment ces règles sont observées. L'application de ces principes conduira à définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel.

« Il est donc probable que la règle adoptée par les deux Chambres en juillet 2011 ne suffise pas à se conformer aux nouvelles prescriptions du TSCG, puisqu'il est nécessaire de transcrire dans le droit national l'objectif en termes de solde structurel (OMT) – l'effort structurel n'étant utilisé que pour vérifier l'ajustement vis-à-vis de cette cible. »

Source : réponse du précédent Gouvernement à une question de notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale (rapport n° 390 (2011-2012), 21 février 2012)

B. LA NOUVELLE DONNE POLITIQUE : LE « PACTE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI »

Lors de la campagne pour la récente élection présidentielle, François Hollande a souligné que les déficits publics ne pourraient être réduits de manière satisfaisante sans politique de soutien de la croissance.

Cette nécessité a été reconnue le 25 avril 2012 par Mario Draghi, qui a déclaré, devant le Parlement européen, qu'il était en faveur d'un « pacte de croissance » (« *growth compact* »).

Un plan en faveur de la croissance a été annoncé par le Conseil européen le 29 juin 2012. Ce document comprend, outre des réformes structurelles qui feront sentir leur effet à long terme¹, un plan de 120 milliards d'euros (soit environ 1 point du PIB de l'Union européenne), destiné à soutenir la croissance à court terme.

¹ Qualité de la dépense publique, restructuration du secteur bancaire, ouverture de la concurrence dans le secteur des entreprises de réseau, lutte contre le chômage, modernisation de l'administration publiques, approfondissement du marché unique, mise en place d'ici 2015 d'un « marché unique numérique fonctionnant correctement », réduction de la charge réglementaire au niveau de l'UE et au niveau national, achèvement complet du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014, politique en faveur de la R&D...

Le plan de 120 milliards d'euros annoncé le 29 juin 2012

« Il est indispensable de stimuler le financement de l'économie. Un montant de 120 milliards d'euros (équivalant à environ 1 % du revenu national brut de l'UE) est mobilisé en faveur de mesures de croissance à effet rapide :

- Le capital versé de la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait être augmenté de 10 milliards d'euros, l'objectif étant de renforcer ses fonds propres et d'accroître d'un montant de 60 milliards d'euros sa capacité totale de prêt, ce qui permettra de libérer jusqu'à 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, à répartir dans l'ensemble de l'Union européenne, y compris les pays les plus vulnérables. Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012.

- La phase pilote des obligations liées à des projets devrait être lancée immédiatement, de façon à générer des investissements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 4,5 milliards d'euros en faveur de projets pilotes portant sur des infrastructures essentielles dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit. À condition que le rapport intermédiaire et l'évaluation de la phase pilote soient positifs, le volume de ce type d'instruments financiers pourrait être accru dans tous les pays à l'avenir, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

- Le cas échéant, et dans le respect des règles de dégagement, les Etats membres ont la possibilité, conformément aux dispositions et pratiques existantes, de collaborer avec la Commission afin d'utiliser une partie de leur dotation en fonds structurels pour partager le risque de prêt supporté par la BEI et fournir des garanties de prêt dans les domaines de la connaissance et des compétences, de l'utilisation efficace des ressources, des infrastructures stratégiques et de l'accès au financement pour les PME. Des moyens des fonds structurels ont été réaffectés en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME et de l'emploi des jeunes, et 55 milliards d'euros supplémentaires seront consacrés à des mesures destinées à dynamiser la croissance au cours de la période actuelle. Il conviendrait de renforcer encore le soutien aux PME, notamment en veillant à ce qu'elles aient plus facilement accès aux fonds de l'UE.

Les Etats membres ont également la possibilité d'envisager des réaffectations dans les limites de leurs enveloppes nationales, conformément aux règles existantes et en coopération avec la Commission.

- L'action du Fonds européen d'investissement devrait être renforcée, notamment en ce qui concerne ses activités dans le domaine du capital-risque, en liaison avec les structures nationales existantes. »

Source : conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012

**Les « mesures de croissance à effet rapide » annoncées le 29 juin 2012
(mesures faisant partie du « Pacte pour la croissance et l'emploi »)**

(en milliards d'euros)

	Montant	Entrée en vigueur	Période de décaissement prévue**
Augmentation de la capacité de prêt de la BEI	60*	« Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012 ».	2013-2015
Obligations de projet (transports, énergie, haut débit)	4,5	Lancement immédiat	Variable selon les projets (mais d'ici le 31 décembre 2013 pour la phase pilote)
Fonds structurels	55	« au cours de la période actuelle »	D'ici le 31 décembre 2013
Total	≈ 120		

* Pour une augmentation du capital de 10 milliards d'euros.

Source : d'après les conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012, sauf (**) réponse du Gouvernement à une question du rapporteur général

Il est parfois affirmé que ce plan de 120 milliards d'euros ne consisterait qu'en des mesures déjà décidées auparavant. Cela est inexact. Si l'idée d'un pacte de croissance figurait dans une « feuille de route » de la Commission européenne d'octobre 2011, le projet faisait alors l'objet de multiples blocages de la part des Etats. En particulier, l'Allemagne s'opposait aux obligations de projet, et le Royaume-Uni à l'augmentation du capital de la BEI¹. Par ailleurs, un engagement fort des Etats, et en particulier de la France, est nécessaire pour que le plan soit effectivement mis en œuvre, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des fonds structurels. Pour toutes ces raisons, le rôle de la France a été déterminant.

Interrogé par le rapporteur général sur la mise en œuvre de ce plan, le Gouvernement a fourni la réponse ci-après.

La mise en œuvre du plan en faveur de la croissance, selon le Gouvernement

« L'augmentation de capital de la BEI de 10 Md€ (entièrement versés) a été approuvée par le Conseil d'administration de la Banque en juillet 2012. Le Conseil des Gouverneurs (c'est-à-dire les Ministre des finances des 27 Etats membres) doit maintenant valider à l'unanimité cette décision par une procédure écrite dont l'échéance est le 31 décembre 2012. Dès que l'ensemble des votes positifs sera reçue par la BEI, l'augmentation de capital pourra entrer en vigueur. Un article du projet de loi de finances 2013 est prévu pour autoriser le Ministre des finances à souscrire à cette augmentation de capital. La France approuvera donc la procédure écrite après la promulgation de la loi de finances.

¹ Cf. le journal *Le Monde*, 6 juillet 2012.

« En ce qui concerne le lancement de la phase pilote des obligations de projet, le règlement qui l'autorise est entré en vigueur fin juillet 2012. Pour sa mise en œuvre pratique, la Commission (qui apporte les fonds) et la BEI (qui sélectionnera les projets et mettra en place les financements) vont signer une convention d'accord qui devrait être finalisée en octobre 2012. D'ores et déjà, il est possible pour les porteurs de projets susceptibles d'être intéressés par l'utilisation de ce dispositif de présenter leurs projets à la BEI qui assurera la sélection des projets conformément aux règles applicables par la BEI, tout en vérifiant leur éligibilité aux critères spécifiques à la phase pilote. En effet, le financement de la phase pilote est effectué par l'affectation de reliquats de lignes communautaires dédiées aux réseaux transeuropéens (RTE) dans les domaines du transport, de l'énergie et des réseaux numériques. Les projets financés par cette phase pilote doivent donc correspondre à ces secteurs.

« Concernant l'utilisation des fonds structurels, la France via le SGAE et la DATAR s'est rapprochée des autorités de gestion pour chaque fonds afin de vérifier si une partie des fonds européens déjà engagés pourraient faire l'objet d'une reprogrammation afin d'éviter un potentiel dégageant d'office. Ce travail d'inventaire est toujours en cours. »

Source : réponse du Gouvernement à une question du rapporteur général

L'actuel Président de la République ayant présenté ce plan comme la contrepartie de la ratification, par la France, du TSCG, l'absence de ratification de ce traité susciterait une grave crise de confiance. **La parole de la France a, de fait, été engagée.**

C. LA NOUVELLE DONNE JURIDIQUE : LE MÉCANISME DE CORRECTION NE DOIT PAS NÉCESSAIREMENT ÊTRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT

1. L'interprétation souple du TSCG par la Commission européenne

Le TSCG prévoit explicitement que sa transposition en droit interne se fait « *sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne* ».

Ces principes, exposés par la Commission européenne dans **un document du 20 juin 2012** (reproduit en **annexe** au présent rapport), correspondent à une interprétation **peu contraignante** du TSCG.

Certes, la communication de la Commission n'est pas un texte d'application du TSCG (*cf.* encadré ci-après). En particulier, le TSCG prévoit seulement que les « *principes communs* » sont « *proposés* » par la Commission européenne. Elle n'en montre pas moins que le TSCG n'est pas le « carcan » que l'on dit parfois. On peut en outre souligner que les Etats n'ont pas contesté les « *principes communs* » proposés par la Commission, ce qui pourrait leur donner des effets de droit.

La valeur juridique de la communication de la Commission européenne du 20 juin 2012, selon le Gouvernement

« Les principes communs ne figurent pas dans le TSCG. Ils sont seulement « proposés » par la Commission. Les Etats pourraient donc ne pas être d'accord avec ces principes. Les conditions de règlement d'un tel désaccord ne sont toutefois pas définies par le traité.

« Dans sa décision n° 2012 653 DC du 9 août 2012 relative au TSCG, le Conseil constitutionnel a jugé que les stipulations de ce traité ne définissaient ni les modalités selon lesquelles le mécanisme de correction devait être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire. Il en a conclu que ces stipulations laissaient aux Etats « la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles » (25^e considérant).

« Dès lors que les Etats n'ont pas contesté les principes communs et ont signé le traité, on ne peut exclure que la CJUE reconnaisse des effets de droits à ces principes. Elle devrait toutefois exercer à leur égard un simple contrôle de compatibilité. »

Source : réponse au questionnaire adressé par le rapporteur général

a) Un dispositif jugé « contraignant » dès lors qu'il respecte le principe « se conformer ou s'expliquer »

Ainsi, selon la communication précitée de la Commission européenne :

- le mécanisme correctif doit « limit[er] (...), *sans pour autant l'exclure*, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important » ;

- surtout, **le caractère « contraignant » des dispositions nationales peut se limiter à un principe « se conformer ou s'expliquer »** : un Etat membre ne devra pas nécessairement se conformer à l'avis de l'organisme de supervision (en France, le futur Haut conseil des finances publiques)¹.

b) Une règle d'effort structurel, figurant dans le TSCG, quasiment ignorée par la Commission européenne

Par ailleurs, **la communication précitée de la Commission européenne ne fait presque aucune référence à la notion d'effort structurel²**, pourtant explicitement prévue par l'article 3 du TSCG.

¹ « Le principe « se conformer ou s'expliquer » – en vertu duquel les Etats membres concernés doivent suivre l'avis de ces organismes de surveillance ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires ».

² On rappelle que l'effort structurel correspond à la seule part de la diminution du déficit provenant de l'action discrétionnaire du Gouvernement. Concrètement, il s'agit de la somme des économies sur les dépenses (définies comme la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel) et des mesures nouvelles sur les recettes. L'effort structurel se distingue de la diminution du déficit structurel par le fait que cette dernière comprend également l'effet des fluctuations spontanées des recettes en points de PIB.

Selon l'article 3 du TSCG, si la règle est définie en termes de trajectoire de solde structurel, « *les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse [de l'effort structurel]* ».

De même qu'elle a retenu une interprétation souple de la notion de dispositions « *contraignantes* », la Commission européenne, dans sa communication, ne fait quasiment plus aucune référence à la règle de solde structurel. Elle l'évoque seulement comme une **notion que les États ont la possibilité d'utiliser, s'ils le souhaitent, pour définir les modalités de fonctionnement du mécanisme de correction « *automatique* »**.

2. L'affirmation par le Conseil constitutionnel que les dispositions nationales n'ont pas besoin d'être « *contraignantes* »

Le Conseil constitutionnel, allant encore plus loin que la Commission européenne, a retenu une interprétation selon laquelle celui-ci permettait aux dispositions nationales de ne pas être « *contraignantes* » (*cf.* le tableau ci-après).

Comment interpréter les obligations du TSCG en ce qui concerne le caractère « contraignant » des dispositions nationales ?

Le texte du TSCG	
Considérant du traité : « Notant que le respect de l'obligation des parties contractantes de transposer la « règle d'équilibre budgétaire » dans leurs systèmes juridiques nationaux au moyen de dispositions <i>contraignantes</i> , permanentes et de préférence constitutionnelles (...) ».	
Article 3 : les règles « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions <i>contraignantes</i> 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 ».	
Une lecture possible de l'article 3 du TSCG	La lecture de l'article 3 du TSCG retenue par le Conseil constitutionnel (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012)
Les règles « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions <i>contraignantes</i> 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 ».	Les règles « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions - <i>contraignantes</i> 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 ».
Obligation de caractère « contraignant » des dispositions nationales	Pas d'obligation de caractère « contraignant » des dispositions nationales

Source : commission des finances

Cette interprétation est reprise par le Gouvernement dans l'évaluation préalable du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹ et, selon les réponses adressées à votre rapporteur général, « *aux termes du dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution, cette décision s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Il ressort de cette interprétation du Conseil constitutionnel qu'une révision de la Constitution serait nécessaire dès lors que les dispositions

¹ « Concernant l'article 3, paragraphe 2, le Conseil constitutionnel a confirmé l'existence de deux options quant aux modalités de mise en œuvre du traité :

- soit des dispositions permanentes et contraignantes, de préférence constitutionnelles ;
- soit des dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. »

internes seraient **juridiquement** contraignantes (comme dans le cas, par exemple, du dispositif prévu par l'ancien projet de loi constitutionnelle, adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées le 13 juillet 2011). En revanche, l'analyse du Conseil constitutionnel n'interdit pas de rendre **politiquement** plus contraignant le dispositif proposé.

3. Les modifications, dans le sens d'un assouplissement du caractère « contraignant » de la règle, apportées à la proposition de « *two-pack* » par le Parlement européen

Cette tendance à retenir **une interprétation souple** du « pacte budgétaire » s'observe également dans le cas de la discussion au **Parlement européen** de la **proposition de règlement**¹ du *two-pack* enjoignant aux Etats de se doter de **règles budgétaires chiffrées**.

En effet, si dans la rédaction de la Commission européenne, les dispositions nationales doivent avoir « *un caractère contraignant* », le texte tel qu'amendé par la **commission des affaires économiques et monétaires** prévoit qu'il ne s'agit que d'une **possibilité** (se rapprochant en cela de l'interprétation du TSCG par le Conseil constitutionnel). Le texte doit encore être examiné en séance plénière le 11 novembre 2012, l'objectif étant **d'adopter le *two-pack* avant la fin 2012**.

Le calendrier de discussion du *two-pack*, selon le Gouvernement

*« A ce stade, le Conseil (formation ECOFIN) et le Parlement européen ont chacun adopté leur propre version du paquet proposé par la Commission, respectivement en mars et en juin. Le trilogue de première lecture a commencé au début de l'été et se poursuit depuis la rentrée, avec plusieurs réunions par mois. Une fois le trilogue conclu, le texte de compromis devra être adopté d'une part par le Conseil ECOFIN et d'autre part par le Parlement européen en des termes identiques, sans quoi la première lecture échouera et une deuxième lecture sera lancée. L'objectif affiché par les Etats membres est l'adoption du *two-pack* en première lecture avant fin 2012. »*

Source : réponse du Gouvernement à une question du rapporteur général

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD)).

Le caractère plus ou moins contraignant de la règle prévue par l'article 4 de la proposition de règlement du *two-pack* relative aux projets de plans budgétaires, en cours de discussion*

(article 4 – paragraphe 1)

Texte proposé par la Commission européenne	Texte proposé par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen
<p>1. Les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et <u>revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel.</u></p>	<p>1. Les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97; ces règles comprennent également la définition des circonstances exceptionnelles et récessions économiques graves qui peuvent amener à s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, pour autant que cet écart ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme, conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles devraient inclure un mécanisme qui est déclenché en cas d'écart significatif par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, afin d'assurer un retour rapide à l'objectif à moyen terme. Elles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et <u>revêtent un caractère contraignant ou leur respect et leur application sans réserve sont du moins garantis dans le cadre de tout le processus budgétaire national.</u></p>

* Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD))

Source : Elisa Ferreira, rapport sur la proposition de règlement précitée (A7-0173/2012), Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 24 mai 2012

Le Gouvernement a toutefois indiqué au rapporteur général que « *ces dispositions du two-pack ne devraient pas subsister dans la version finale du texte. Les Etats membres, dont la France, ont demandé le retrait de l'article 4 des dispositions reprenant les règles de l'article 3 du TSCG, afin d'une part d'éviter un problème éventuel de cohérence entre les deux textes, mais plus encore parce que l'article 4 ainsi rédigé priverait les Parlements nationaux de l'examen de ces mesures, qui seraient directement applicables en droit national. Au contraire, l'article 3 du TSCG nécessite une ratification et un débat au Parlement sur les moyens de le transposer. Cette position est largement partagée au sein du Conseil* »¹.

4. Le caractère essentiellement théorique des éventuelles sanctions par la Cour de justice de l'Union européenne en cas de transposition insatisfaisante

a) La possibilité pour un Etat de saisir la Cour de justice au sujet de la transposition de la règle (article 8)

L'article 8 du TSCG prévoit la possibilité pour un Etat partie de saisir la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat ne respecte pas ses **obligations de transposition en droit interne** de la règle de l'article 3.

En revanche, une telle saisine de la Cour de justice ne serait pas possible en ce qui concerne le respect de la règle elle-même. En particulier, **en aucun cas la Cour de justice ne pourra examiner les budgets nationaux.**

Deux procédures de saisine sont prévues.

(1) La saisine indépendamment du rapport de la Commission

Tout d'abord, lorsqu'il estimera qu'une autre partie contractante n'a pas respecté ses obligations de transposition, un Etat pourra saisir la Cour de justice.

Cette procédure n'appelle pas de commentaire particulier.

(2) La saisine sur la base du rapport de la Commission

L'article 8 du TSCG prévoit une seconde procédure de saisine, également par un ou plusieurs Etats, mais **sur la base du rapport de la Commission**, dont la formulation est de prime abord peu compréhensible.

La disposition concernée prévoit que si « *la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté [ses obligations de transposition], la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes* ».

¹ Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur général.

On se trouve donc dans une situation paradoxale où le TSCG prévoit une compétence liée pour les Etats, sans toutefois qu'elle s'adresse à l'ensemble des Etats, ni qu'elle précise quels sont les Etats concernés.

Cette formulation alambiquée vient du fait que si la « logique » aurait été que la **Commission européenne** puisse elle-même saisir la Cour de justice, **cela n'était pas juridiquement possible**, le TSCG étant inférieur au droit communautaire, qui ne le permet pas. La solution retenue a consisté à préciser, dans le 3 de l'article 8 du traité, que la base juridique de la procédure est l'article 273 du TFUE, qui prévoit que « *la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis* ». Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *le choix de ce fondement juridique explique que le recours devant la Cour puisse être porté seulement par les Etats membres et non par la Commission* ».

Afin de rendre cette disposition plus opérationnelle, et de se rapprocher le plus possible d'une saisine par la Commission, il est prévu, **en dehors du traité**, que **ce serait au « trio » de présidences¹ de saisir la Cour de justice**. En effet, comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *les dispositions de l'article 8 font par ailleurs l'objet d'arrangements, qui, sans faire partie du traité, ont été annexés au procès-verbal de sa signature. Ils précisent les conditions de mise en œuvre de l'article 8, en prévoyant en particulier que c'est au trio de présidences (au sens du règlement intérieur du Conseil), qu'il revient, dans les trois mois suivant la réception du rapport de la Commission, de déposer devant la Cour de justice la requête visant à faire constater qu'un Etat contractant n'a pas respecté l'article 3 (2) du traité* ». Comme le souligne notre collègue députée Elisabeth Guigou dans son rapport² sur le présent projet de loi, « *un tel arrangement dispensera ainsi un Etat en particulier d'agir ouvertement à l'encontre d'un autre Etat, ce qui pourrait être source de vives tensions. Le fait de confier au « trio » la tâche de saisir la Cour devrait ainsi avoir pour effet de rendre plus aisée la poursuite de la procédure* ».

b) Des sanctions essentiellement théoriques

L'article 8 du TSCG indique que « *si la Cour de justice conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut* », soit, dans le cas de la France, environ 2 milliards d'euros.

Il convient cependant de souligner deux points.

¹ C'est-à-dire au pays exerçant la présidence du Conseil, à son prédécesseur et à son successeur.

² Rapport n°205 (XIV^e législature), commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

(1) Des sanctions qui seraient vraisemblablement très inférieures au plafond de 0,1 point de PIB

Tout d'abord, l'article 8 précité prévoit que les sanctions sont « *infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (TFUE).

Cet article 260 du TFUE correspond au droit commun en matière de sanctions, et plus précisément à la procédure dite de « manquement sur manquement ».

La procédure en cas de violation du droit communautaire : le « manquement sur manquement »

La Commission est responsable de la bonne application du droit de l'Union, que ce soit le droit primaire ou le droit dérivé, ce qui peut la conduire à ouvrir une **procédure d'infraction** si elle considère qu'un Etat membre n'applique pas correctement le droit de l'Union (ou ne l'applique pas du tout).

Cette procédure d'infraction peut conduire la Commission à saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 258 du TFUE afin que la Cour prononce le **manquement** de cet Etat membre à l'égard du droit de l'Union.

Si la Commission estime que cet Etat membre n'a pas tiré les conséquences nécessaires de l'arrêt de la Cour, elle peut à nouveau saisir celle-ci – c'est le « **manquement sur manquement** » prévu par les dispositions de l'article 260 § 2 du TFUE – et lui demander de prononcer une **sanction financière** contre cet Etat membre. Cette sanction financière, qui a pour objectif de contraindre l'Etat membre à se conformer à ses obligations vis-à-vis du droit de l'Union, peut se composer d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.

Le plafond de 0,1 point de PIB prévu par l'article 8 du TSCG – qui assouplit les sanctions du TSCG par rapport à celles de droit commun¹ – a en réalité très peu de chance d'être atteint. En effet, dès lors que l'article 260 du TFUE, tel qu'interprété par la Commission européenne, prévoit une astreinte annuelle maximale de l'ordre de 0,013 point de PIB, le plafond de 0,1 point serait atteint seulement **si l'infraction persistait plus de sept ans.**

¹ La procédure de « manquement sur manquement » ne prévoit pas de tel plafond.

La sanction maximale susceptible d'être imposée à la France en cas de non-conformité au droit communautaire ou au traité intergouvernemental

	Formule*	Hypothèses	Montant maximal selon les hypothèses retenues	
			En euros	En points de PIB
Somme forfaitaire (payée une unique fois)	210 [forfait de base uniforme] x gravité [de 1 à 20] x durée [nombre de jours de persistance de l'infraction] x 18,68 [capacité de paiement de la France].	Persistance de l'infraction pendant un an	28 636 440	0,001
Astreinte annuelle	Par jour : 640 [forfait de base uniforme] x gravité [de 1 à 20] x durée de l'infraction [de 1 à 3] x 18,68 [capacité de paiement de la France].	Imposition de l'astreinte pendant une année supplémentaire	261 818 880	0,013
Total			290 455 320	0,015

* D'après la communication de la Commission européenne SEC(2005) 1658 (actualisée par la communication C(2012) 6106 final).

Source : *commission des finances*

(2) Une procédure qui serait nécessairement longue et laisserait le temps de réagir

Par ailleurs, il faut prendre en compte les considérations de calendrier.

La Cour de justice ne pourra être saisie qu'après l'expiration du délai de transposition (un an après l'entrée en vigueur du TSCG), soit au plus tôt le 1^{er} janvier 2014.

La procédure prévue par l'article 8 comprend cinq étapes :

- la saisine de la Cour de justice par un Etat, le cas échéant sur la base du rapport de la Commission européenne (*cf. ci-avant*) ;

- le premier arrêt de la Cour de justice ;

- l'Etat concerné doit alors prendre les mesures nécessaires, « *dans un délai à déterminer par la Cour de justice* » et dont on peut supposer qu'il sera de plusieurs mois ;

- ce n'est qu'alors, s'il estime que l'Etat concerné n'a pas pris les mesures nécessaires, qu'un Etat peut saisir à nouveau la Cour de justice, et demander que les sanctions ci-avant soient infligées ;

- le second arrêt de la Cour de justice.

La France a choisi de transposer la règle de solde du TSCG dans son droit interne dès l'automne 2012. En pratique, sur un plan purement juridique, elle aurait vraisemblablement eu jusqu'au début de l'année 2015 pour se

mettre en conformité avec les obligations de transposition du TSCG sans encourir de sanction. Si elles devaient être prononcées à l'encontre d'un Etat, ces sanctions seraient d'ailleurs, comme on l'a montré, d'un montant modeste au regard des enjeux.

D. LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ

Le TSCG comprend également diverses dispositions relatives à la politique budgétaire, voire à la coopération économique, comme le montre le tableau ci-après. Ces dispositions sont la plupart du temps purement déclaratives, ou ne font qu'inscrire dans le droit la pratique actuelle. Elles sont présentées plus en détail dans les différents commentaires d'article.

On se contentera ici de mentionner l'article 12, qui procède à une sorte d'« institutionnalisation informelle » de la pratique des sommets de la zone euro qui se sont tenus depuis le début de la crise, et l'article 13 qui prévoit le principe d'une conférence réunissant des représentants des parlements nationaux.

Le TSCG

Article	Objet de l'article*	Apport par rapport au droit existant (comme le <i>six-pack</i>) ou envisagé (<i>two-pack</i>)**	Etats concernés
I. – Objet et champ d'application			
1	Le traité ne s'applique totalement qu'aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro (cf. article 14).	-	-
II. – Cohérence et relation avec le droit de l'Union			
2	Valeur inférieure au droit communautaire, y compris dérivé.	-	-
III. – Pacte budgétaire			
3	Règle de solde (objectif à moyen terme compris entre - 0,5 point et un excédent) et obligation de transposition interne par une règle contraignante.	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation de règle contraignante (comme le <i>two-pack</i>). • Déficit structurel maximal ramené de 1 point de PIB à 0,5 point de PIB (si dette > 60 points de PIB). 	<ul style="list-style-type: none"> • Etats signataires de la zone euro (en totalité) • Etats signataires hors zone euro l'ayant décidé (pour « <i>tout ou partie</i> » du titre III)
4	Si la dette est supérieure à 60 points de PIB, réduction de l'écart en principe d'un vingtième par an.	Aucun apport par rapport au <i>six-pack</i> .	
5	Obligation des Etats en déficit excessif de mettre en place un « <i>programme de partenariat budgétaire et économique</i> » décrivant les mesures prévues.	Apport véritable (le traité renvoie à de futures dispositions de droit dérivé).	
6	Transmission des programmes d'émission de dette.	Pas de portée juridique évidente.	

Article	Objet de l'article*	Apport par rapport au droit existant (comme le <i>six-pack</i>) ou envisagé (<i>two-pack</i>)**	Etats concernés
7	Règle inspirée de la majorité qualifiée inversée pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif.	<ul style="list-style-type: none"> • Valeur juridique à confirmer. • Il n'est pas évident que cet article change les choses en pratique. 	
8	Possibilité pour un Etat partie de saisir la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition prévues par l'article 3.	Apport par rapport au <i>six-pack</i> mais pas par rapport au <i>two-pack</i> .	
IV. – Coordination des politiques économiques et convergence			
9	« Les parties contractantes entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro ».	Pas de portée juridique évidente.	<ul style="list-style-type: none"> • Etats signataires de la zone euro (en totalité) • Etats signataires hors zone euro l'ayant décidé (pour « tout ou partie » du titre IV)
10	Les parties au traité « sont prêtes à recourir activement, chaque fois que cela est indiqué et nécessaire », à l'article 136 du TFUE (mesures spécifiques aux Etats de la zone euro) et aux coopérations renforcées « pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro ».	Pas de portée juridique évidente.	
11	Obligation de discuter en amont les réformes économiques majeures.	Pas de portée juridique évidente.	
V. – Gouvernance de la zone euro			
12	Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro au moins deux fois par an.	Apport véritable (mais pas de changement par rapport à la pratique actuelle).	« Toutes les parties contractantes concernées »
13	Mise en place d'une conférence réunissant des représentants des commissions concernées des parlements nationaux	Pas de portée juridique évidente.	
VI. – Dispositions générales et finales			
14	Entrée en vigueur du traité le 1 ^{er} janvier 2013 si 12 Etats de la zone euro l'ont ratifié (sinon dès que 12 Etats de la zone euro l'auront fait).	-	-
15	Traité ouvert à tous les membres de l'UE.	-	-
16	Engagement d'intégrer le traité dans le droit communautaire dans les 5 ans suivant son entrée en vigueur.	Pas de portée juridique évidente.	-

Les trois lignes en gris correspondent aux principales dispositions s'ajoutant au pacte de stabilité.

* Tel que synthétisé par la commission des finances.

** Selon la commission des finances.

Source : commission des finances

II. UN « PACTE BUDGÉTAIRE » JURIDIQUEMENT PLUS SOUPLE ET ÉCONOMIQUEMENT PLUS PERTINENT QUE LE PACTE DE STABILITÉ

Les principaux articles du TSCG sont les trois relatifs au pacte de stabilité, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte budgétaire » (« *fiscal compact* »)¹ :

- les articles 3 (règle de solde) et 8 (contrôle éventuel du respect de l'obligation de transposition par la Cour de justice de l'Union européenne) ;
- l'article 7 (recours à une procédure inspirée de la majorité qualifiée inversée pour les recommandations et propositions de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif).

Contrairement à ce que l'on pourrait croire de prime abord, ces dispositions ont pour résultat paradoxal d'**assouplir** le pacte de stabilité.

Le pacte de stabilité : quelques rappels

1. Présentation d'ensemble

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) prévoit, dans le protocole n° 12 au traité sur l'Union européenne (TUE) relatif aux déficits excessifs, que les Etats de l'Union européenne ne doivent pas avoir de déficit public supérieur à 3 points de PIB et une dette publique supérieure à 60 points de PIB.

Il comprend deux volets :

- un volet dit « **préventif** » ;
- un volet dit « **correctif** ».

La pratique de désigner ainsi ces deux volets, courante depuis l'institution du pacte de stabilité, a été juridiquement consacrée par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

Le volet préventif a pour base juridique l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la coordination des politiques économiques, et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997². Ce règlement concerne l'ensemble des Etats, que leur déficit soit ou non supérieur à 3 points de PIB. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait essentiellement que les Etats, qui devaient poursuivre un « *objectif budgétaire à moyen terme* » conforme aux « *grandes orientations économiques* » définies par le Conseil, transmettaient chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité (un programme de convergence pour ceux n'appartenant pas à la zone euro). Il ne prévoyait aucune sanction.

¹ L'article 4 du traité reprend la règle de dette figurant dans le pacte de stabilité. Cette règle est présentée dans le commentaire de l'article 4 du traité.

² Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Le volet correctif a pour base juridique l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997¹. Il prévoit, pour les Etats ayant un déficit public supérieur au seuil de 3 points de PIB, diverses procédures pouvant, le cas échéant, déboucher sur des sanctions. Dans la rédaction initiale de ce règlement, le seuil de dette de 60 points de PIB n'était pas pris en compte pour l'imposition éventuelle de sanctions.

Les trois étapes éventuelles du volet correctif sont les suivantes :

- décision, par le Conseil, que l'Etat est en déficit excessif (et recommandation de prendre une « *action suivie d'effets* ») ;
- décision, par le Conseil, que l'Etat n'a pas pris d' « *action suivie d'effets* » (et mise en demeure de prendre une telle action) ;
- décision, par le Conseil, que l'Etat ne s'est pas conformé à une mise en demeure (le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne prévoyant de sanctions – une amende de 0,2 point de PIB, à laquelle s'ajoute une part variable – que dans ce cas particulier).

2. La réforme par le *six-pack* de novembre 2011

Les deux volets du pacte de stabilité ont été profondément réformés en novembre 2011 par trois règlements² et une directive³ du *six-pack*⁴. Ces textes ont été présentés de manière détaillée par notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, dans son rapport relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2012⁵. **Ils font l'objet d'une présentation détaillée en annexe au présent rapport.**

Les principales modifications sont les suivantes :

- dans le cas du volet préventif, possibilité de sanctions (dépôt portant intérêt de 0,2 point de PIB) ;
- dans le cas du volet correctif : possibilité de sanctions plus en amont de la procédure de déficit excessif, dès la constatation du déficit excessif (dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB) puis, le cas échéant, la décision que l'Etat n'a pas pris d'action suivie d'effet (amende de 0,2 point de PIB) ; et extension de la procédure de déficit excessif au cas où le supplément du ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB ne se réduirait pas d'au moins 5 % par an ;

¹ Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

² Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; 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 ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

³ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

⁴ Les deux autres règlements (n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques) concernent non le pacte de stabilité, mais la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

⁵ Rapport n° 390 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 février 2012.

- dans les deux cas (volets préventif et correctif), imposition de ces nouvelles sanctions (qui ne concernent que les Etats de la zone euro) à la « majorité qualifiée inversée », le texte de la Commission étant réputé adopté sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée. Le Conseil doit toutefois préalablement avoir décidé à la majorité qualifiée ordinaire que l'Etat concerné n'a pas rempli ses obligations, et il peut ensuite décider à la majorité qualifiée ordinaire de modifier le texte de la Commission (et donc éventuellement de le vider de son contenu). L'amende (0,2 point de PIB + composante variable) prévue par le TFUE à la toute fin du processus de sanctions (quand un Etat ne se conforme pas à une mise en demeure) ne peut quant à elle toujours être décidée qu'à la majorité qualifiée ordinaire.

Le tableau ci-après permet de situer le « pacte budgétaire » (c'est-à-dire le titre III du TSCG, qui regroupe ses articles 3 à 8) par rapport au pacte de stabilité, **dont il ne fait pas partie.**

Le TSCG et le pacte de stabilité : présentation simplifiée

		Le pacte de stabilité		TSCG (qui s'ajoute au pacte de stabilité)
	Pacte de stabilité initial (1997)	Réforme de 2005	<i>Six-pack</i> (novembre 2011)	<ul style="list-style-type: none"> Fixation d'une trajectoire de solde structurel avec correction dite « automatique » (sans exigence de délai) sauf « circonstances exceptionnelles » (mal définies) (article 3) Obligation de transposition en droit interne, par des dispositions « contraignantes » (notion interprétée de manière très souple par la Commission européenne) (article 3), avec contrôle par la Cour de justice saisie par un Etat (article 8)
Volet préventif du pacte de stabilité (article 121 du TFUE)				
Objectif de déficit structurel maximal	« position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire »	Chaque Etat poursuit un objectif à moyen terme (OMT) spécifique, défini en termes de solde structurel, devant correspondre à un déficit structurel maximal de :		
		1 point de PIB	1 point de PIB pour les Etats ayant une dette de moins de 60 points de PIB, 0,5 point de PIB pour les autres (dont la France)	
Amélioration annuelle minimale du solde structurel (si OMT non atteint)	-	0,5 point de PIB		
Sanctions (seuls Etats de la zone euro)	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> Si écart du solde structurel d'au moins 0,5 point de PIB (ou 0,25 point de PIB 2 années consécutives) ou écart d'au moins 0,5 point de PIB pour l'effort structurel Dépôt portant intérêt de 0,2 point de PIB (1. MQO* : décision que l'Etat n'a pas respecté ses engagements ; 2. MQI* : sanctions ; 3. MQO* : possibilité de vider les sanctions de leur contenu) 	[n'aborde pas le sujet]	
Volet correctif du pacte de stabilité (article 126 du TFUE) : déficit effectif et dette d'au maximum 3 et 60 points de PIB				
Déficit effectif maximal		3 points de PIB		Pas de déficit effectif maximal (principal assouplissement)
Déficit excessif (et donc éventuellement sanction) en cas de non respect du critère de dette	Non	Oui (le supplément de ratio dette/PIB par rapport aux 60 points de PIB doit diminuer de 5 % par an)		Reprise de la règle de dette du pacte de stabilité (article 4)
Les trois niveaux de sanction	1. Déficit excessif (dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB)	Aucune sanction	1. MQO* : décision que l'Etat n'a pas respecté ses engagements	Article 7 du TSCG : <ul style="list-style-type: none"> Règle inspirée de la MQI* (pour le seul déficit) : les Etats de la zone euro doivent « appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission », sauf s'il est « établi » qu'une MQ* d'Etats de la zone euro est contre. Une portée juridique à confirmer (le TSCG peut-il modifier la procédure de décision du Conseil ?) Une portée pratique qui paraît limitée : « appuyer » une proposition ou recommandation de la Commission ne semble pas interdire d'en demander la modification. Un assouplissement : le Conseil aurait besoin de la MQ* pour empêcher l'augmentation du délai fixé à un Etat pour ramener son déficit sous les 3 points.
	2. Pas d'action suivie d'effets (amende de 0,2 point de PIB)		2. MQI* : sanctions	
	3. Pas de respect de la mise en demeure (amende de 0,2 à 0,5 point de PIB)	Sanction à la MQO*	Sanction à la MQO*	

* MQO : majorité qualifiée ordinaire. ; MQI : majorité qualifiée inversée ; MQ : majorité qualifiée. (Champ : Etats de l'UE sauf l'Etat concerné.)

A. UNE RÈGLE DÉFINIE EN TERMES DE SOLDE STRUCTUREL, ET NON DE SOLDE EFFECTIF (CONTRAIREMENT AU VOLET « CORRECTIF » DU PACTE DE STABILITÉ)

1. La règle : le respect d'une trajectoire de solde structurel, reposant sur des dispositions « contraignantes » de droit interne (article 3)

L'article 3 du TSCG prévoit que les Etats doivent respecter une trajectoire de solde structurel, reposant sur des dispositions « *contraignantes* » de droit interne.

La trajectoire de solde structurel doit permettre d'atteindre « *l'objectif à moyen terme* » (OMT) spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité.

L'OMT est exprimé en termes de solde **structurel**, c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture¹.

Alors que le pacte de stabilité prévoit que l'OMT doit correspondre à un déficit structurel de 1 point de PIB au maximum, le TSCG précise que dans le cas des Etats dont la dette est supérieure à 60 points de PIB (ce qui correspond au cas de la France), ce déficit structurel maximal est fixé à 0,5 point de PIB. Toutefois en pratique cela ne change rien pour la France, qui retient dans son programme de stabilité d'avril 2012 et dans le projet de LPFP 2012-2017 un OMT correspondant à l'équilibre structurel.

L'article 3 précité du TSCG prévoit que « *le calendrier de [la] convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays* ». Dans sa communication du 20 juin 2012² sur les modalités de transposition du TSCG, la Commission européenne indique qu'elle « *présentera ce calendrier dans le courant de l'année* », précisant que « *les plans d'assainissement présentés par les Etats membres dans la dernière version actualisée de leur programme de stabilité ou de convergence serviraient de référence pour déterminer le rythme de la convergence vers l'OMT* ».

La Commission européenne n'a pas encore présenté sa proposition de calendrier. Interrogé à ce sujet par le rapporteur général, le Gouvernement précise qu'« *elle a à ce stade indiqué qu'elle demanderait aux Etats membres de lui envoyer leur proposition de trajectoire sur la base de laquelle elle proposerait le calendrier de convergence dans une Communication. Cet échange pourrait avoir lieu d'ici la fin de l'année, et au plus tard lors de la remise des prochains programmes de stabilité au printemps 2013* ».

¹ La notion de solde structurel est précisée ci-après dans le présent rapport.

² « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* » (COM(2012) 342 final).

On rappelle que le pacte de stabilité prévoit, dans son volet « préventif » (c'est-à-dire correspondant aux Etats qui ont un déficit public inférieur ou égal à 3 points de PIB¹), que le solde structurel doit s'améliorer d'au moins 0,5 point de PIB par an.

Ainsi, **la trajectoire de solde structurel résultant de l'article 3 du TSCG est en pratique la suivante :**

- en 2013, le solde structurel doit correspondre à celui qui, selon les prévisions de croissance actuelles, correspond à un déficit effectif de 3 points de PIB (la France s'étant engagée à ramener son déficit effectif sous ce seuil en 2013) ;

- les années suivantes, il devra correspondre à ce solde structurel, amélioré de 0,5 point de PIB par an.

Un élément important est que cette trajectoire de solde structurel est exprimée non en **écart** par rapport à l'année précédente, mais en **niveau**. Autrement dit, si la France réduisait moins son déficit structurel en 2013 que ce que prévoit cette trajectoire, elle devrait réaliser un effort plus important les années suivantes.

La règle de solde ne se résume donc pas à celle du volet « préventif » du pacte de stabilité, selon laquelle les Etats doivent réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an : tel ne sera le cas que si la réduction du déficit structurel en 2013 est conforme aux prévisions.

Le tableau ci-après indique la trajectoire de solde structurel prévue par le projet de LPFP 2012-2017. C'est cette trajectoire (et non celle de solde effectif, dépendante de la conjoncture) qui constitue l'engagement du Gouvernement au titre du TSCG.

La trajectoire de solde structurel prévue par le projet de LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel (1)	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : projet de LPFP 2012-2017

¹ Et respectant la règle de dette publique, ce qui devrait être le cas de la France sur la période de programmation.

2. Contrairement à la règle des « 3 % » exprimée en termes de solde effectif, la notion de solde structurel permet d'éviter d'« ajouter la crise à la crise »

Une règle de solde économiquement pertinente doit nécessairement neutraliser les fluctuations du solde provenant de la conjoncture, c'est-à-dire être exprimée en termes de **solde structurel** ou d'**effort structurel** (ce que ne fait pas le volet « correctif » du pacte de stabilité qui retient le seuil nominal, et non structurel, de 3 % du PIB). De ce point de vue, le TSCG marque une avancée importante par rapport au volet « correctif » du pacte de stabilité.

En effet, **une règle exprimée en termes de solde effectif présente l'inconvénient d'obliger à réaliser un effort structurel d'autant plus important que la croissance est faible, ce qui est économiquement absurde** puisque cela conduit à prendre des mesures restrictives lorsque la conjoncture nécessiterait au contraire d'être soutenue.

Selon le consensus des conjoncturistes¹, sa prévision de croissance du PIB pour 2013 de 0,4 % ne permettrait pas de ramener le déficit public à moins de 3,6 points de PIB². Si cette relation était confirmée, elle impliquerait que, pour ramener le déficit à 3 points de PIB, il faudrait mener une politique plus restrictive, qui déprimerait l'activité et susciterait une croissance nulle, voire légèrement négative³.

Ainsi, de nombreux économistes préconisent d'interpréter le pacte de stabilité en termes de solde **structurel**. Dans un article publié le 5 février 2012 dans le *Financial Times*, Jean Pisani-Ferry écrit : « *La Commission européenne devrait indiquer clairement que les Etats doivent s'engager sur des efforts budgétaires, pas sur le résultat. Quand la croissance ralentit, la bonne approche est de s'en tenir à un sentier de correction à moyen terme, pas d'empiler des mesures successives pour atteindre une cible donnée à court terme* »⁵.

En particulier, la théorie de la « consolidation budgétaire expansionniste », qui a pu être soutenue dans les années 1990 par certains

¹ Consensus Forecasts, septembre 2012.

² Les conjoncturistes les plus optimistes du consensus (HSBC France et Total) prévoient une croissance de 1,3 % en 2013 (avec un déficit de respectivement 3,5 et 3,8 points de PIB), tandis que les plus pessimistes (Bank of America) prévoient une croissance de - 0,3 % (avec un déficit de 3,3 points de PIB).

³ Par rapport au scénario des conjoncturistes, pour atteindre l'objectif de déficit de 3 points de PIB en 2013, il faut réduire le déficit de 0,6 point de PIB supplémentaire, ce qui implique de prendre des mesures supplémentaires de l'ordre d'un point de PIB, réduisant celui-ci d'environ 0,5 point. La croissance ne serait donc plus de 0,4 % (comme selon le consensus), mais à peu près nulle.

⁵ Jean Pisani-Ferry, « Europe's fiscal strategy is self-defeating » (traduction par la commission des finances).

auteurs, est toujours restée minoritaire, et a été récemment remise en cause, en particulier par le FMI, comme l'indique l'encadré ci-après.

L'absence de validité de la théorie de la « consolidation budgétaire expansionniste »

L'approche « keynésienne » : une réduction du déficit de 1 point de PIB réduit le PIB de 1 à 1,5 point dans le cas des dépenses et de 0,5 à 1 point dans celui des recettes

Les approches « keynésiennes » s'appuient sur des modèles mettant l'accent sur l'impact des consolidations budgétaires sur la demande. La plupart des estimations de l'impact des consolidations budgétaires reposent sur une telle approche. Comme les dépenses publiques sont, par définition, totalement dépensées, alors que les augmentations d'impôts peuvent se traduire par une simple modification du taux d'épargne des ménages, le multiplicateur budgétaire serait plus élevé dans le cas des dépenses que dans celui des recettes.

Ainsi, en 2009, synthétisant leur « revue » des principales études disponibles, les services du FMI écrivaient : « *Une règle simple est un multiplicateur ([...] supposant un taux d'intérêt constant) de 1,5 à 1 pour les multiplicateurs de dépenses dans les grands pays, de 1 à 0,5 pour les petits de taille moyenne, et 0,5 ou moins pour les petits pays ouverts. Des multiplicateurs plus petits (environ la moitié des valeurs ci-dessus) sont vraisemblables pour les recettes et les transferts alors que des multiplicateurs légèrement plus grands pourraient être attendus des dépenses d'investissement. Des multiplicateurs négatifs sont possibles, en particulier si le stimulus budgétaire affaiblit (ou est perçu comme affaiblissant) la soutenabilité budgétaire* »¹.

Ce dernier point – la possibilité de multiplicateurs négatifs – est selon cette approche considéré comme un cas exceptionnel, correspondant à des situations atypiques.

La théorie de la « consolidation budgétaire expansionniste »

Selon une approche plus récente, ces idées, relativement consensuelles parmi les économistes, seraient doublement fausses. En effet, les consolidations budgétaires augmenteraient la croissance quand l'ajustement porte majoritairement sur les dépenses : c'est ce qu'on appelle la théorie de la « contraction (ou consolidation) budgétaire expansionniste ».

Cette idée a en particulier été exprimée en 1996 par Alberto Alesina et Roberto Perotti dans un document de travail² du *National Bureau of Economic Research*.

Les auteurs examinent, sur un échantillon de 20 Etats de l'OCDE, les 62 consolidations budgétaires les plus importantes en 1960-1994, identifiées par l'évolution du solde public primaire structurel³. Parmi ces 62 consolidations, 16 sont considérées comme des succès⁴, et 46 comme des échecs. Les succès ont en moyenne porté pour les deux tiers sur les dépenses, alors que les échecs ont en moyenne légèrement plus porté sur les recettes que sur les dépenses. Ce succès peut notamment s'expliquer par le fait qu'un gouvernement faisant porter l'essentiel de l'effort sur la dépense est vraisemblablement plus décidé qu'un autre à réduire le déficit.

¹ « Fiscal Multipliers », *IMF staff position note, SPN/09/11, 20 mai 2009 (traduction par la commission des finances)*.

² Alberto Alesina, Roberto Perotti, « Fiscal adjustments in OECD countries : composition and macroeconomic effects », *Working Paper 5730, août 1996*.

³ Plus précisément, du solde primaire corrigé des fluctuations du taux de chômage.

⁴ C'est-à-dire se sont traduites, au bout de trois ans, par une réduction d'au moins 2 points du déficit primaire structurel et d'au moins 5 points du ratio dette publique/PIB.

En ce qui concerne l'impact sur le PIB, les auteurs indiquent que, sur leur échantillon, les Etats dont la consolidation budgétaire a été un succès ont eu une croissance plus élevée (pendant et après la consolidation) que ceux pour lesquels elle a échoué. Cependant, comme ils le soulignent, ce simple constat statistique est « *loin d'être concluant* » (ce qui ne les empêche pas d'émettre des hypothèses pour l'expliquer¹). On peut en particulier s'interroger sur la vraisemblance de mécanismes économiques censés entraîner des conséquences aussi importantes pour des différences relativement mineures de politique budgétaire².

Des études analogues ont été faites ultérieurement³, parvenant à des résultats comparables.

Une théorie réfutée par le FMI et divers économistes

La théorie de la « contraction budgétaire expansionniste » a été explicitement réfutée en 2010 par le FMI⁴, puis en 2011 par trois économistes⁵.

Le principal reproche fait à cette théorie est de reposer sur une définition excessivement simplificatrice de la consolidation budgétaire. En effet, le solde structurel primaire peut s'améliorer spontanément si les recettes tendent à augmenter plus rapidement que le PIB, ou s'effondrer dans le cas inverse. Par ailleurs, certaines améliorations du solde sont purement optiques (par exemple quand un Etat réalise une dépense exceptionnelle une année donnée, qui disparaît l'année suivante⁶). Pour utiliser une notion souvent utilisée en France, la consolidation budgétaire correspond à l'effort structurel (corrige de l'évolution de la charge d'intérêts et des dépenses et recettes exceptionnelles), pas à l'amélioration du solde structurel.

En prenant en compte ces phénomènes, le FMI et l'étude précitée de 2011 retrouvent les ordres de grandeur des modèles « keynésiens » habituels. En particulier, une réduction du déficit s'accompagne bien d'une réduction du PIB. Ainsi, selon le FMI, « *un rééquilibrage budgétaire égal à 1 % du PIB entraîne normalement une baisse du PIB d'environ 0,5 % après deux ans* » (après prise en compte de la baisse des taux d'intérêt par la banque centrale, alors de l'ordre de 0,2 point).

¹ Ils supposent qu'il proviendrait du fait qu'en cas de réduction du déficit par les recettes les ménages anticiperaient de nouvelles hausses de fiscalité, et que la réduction du nombre de fonctionnaires susciterait une diminution des salaires du secteur privé, améliorant la compétitivité.

² En effet, il ne s'agit pas d'opposer des Etats faisant porter la totalité de l'effort sur les dépenses à des Etats faisant porter la totalité de l'effort sur les recettes.

³ Cf. en particulier Alberto Alesina, Silvia Ardagna, « Large Changes in Fiscal Policy : Taxes versus Spending », in « Tax Policy and the Economy », Vol. 24, National Bureau of Economic Research, octobre 2009.

⁴ Fonds monétaire international, « Cela sera-t-il douloureux ? Les effets macroéconomiques du rééquilibrage budgétaire », in « Perspectives de l'économie mondiale », octobre 2010.

⁵ Jaime Guajardo, Daniel Leigh, Andrea Pescatori, « Expansionary Austerity : New International Evidence », document de travail du FMI, WP/11/158, juillet 2011.

⁶ Le FMI cite notamment l'exemple de l'Allemagne, dont le déficit primaire structurel a augmenté de 6,4 points de PIB en 1996, en raison de la reprise par l'Etat fédéral de dettes de la Treuhand (institution fiduciaire) et de l'Allemagne de l'Est, et celui du Japon, dont le déficit primaire structurel a augmenté de 4,9 points de PIB en 1999, en raison d'un transfert de capitaux à la société nationale de chemins de fer.

Ces deux études concluent certes, contrairement aux approches « keynésiennes » habituelles, qu'une réduction de dépenses a un impact sur le PIB moins négatif qu'une augmentation de recettes. Toutefois elles précisent que ce phénomène vient du fait que si l'effort porte sur les dépenses, la banque centrale tend à davantage réduire ses taux d'intérêt, parce qu'elle juge la volonté de réduire le déficit plus crédible, alors que l'augmentation de la fiscalité indirecte accroît l'inflation.

Dans le contexte actuel de crise de la zone euro, les « vieilles recettes » keynésiennes demeurent donc valides. En effet, la BCE ne baissera pas davantage ses taux si la France fait porter l'effort sur les dépenses plutôt que sur les recettes, d'abord parce que ses taux sont déjà très bas, ensuite parce que la France n'est au sein de la zone euro qu'un Etat parmi dix-sept. Il demeure donc préférable, en termes d'impact sur le PIB, de faire porter l'effort sur les recettes plutôt que sur les dépenses.

Si un effort équilibré paraît cependant préférable, en tout cas à moyen terme, c'est pour des raisons pratiques, et non économiques. Le principal intérêt de l'étude d'Alberto Alesina et Roberto Perotti est de souligner que les réductions du déficit les plus durables sont celles qui portent sur la dépense, et plus particulièrement sur les dépenses de fonctionnement, ce qui est logique : les dépenses les plus dynamiques sont les dépenses courantes (en particulier les prestations sociales), de sorte que si l'on ne les maîtrise pas la réduction du déficit ne peut être durable.

Au total, la stratégie suivie par le Gouvernement, consistant à faire porter l'effort de manière équilibrée à moyen terme sur les recettes et les dépenses, et essentiellement sur les recettes en 2013, est la plus adaptée, tant d'un point de vue économique que d'un point de vue pratique.

A l'inverse, l'irréalisme de la politique de réduction du déficit affichée par la précédente majorité, censée reposer en quasi-totalité sur la dépense, n'en apparaît que plus manifeste.

Dans ces conditions, même s'il serait inopportun de remettre en cause l'objectif de ramener le solde public effectif à 3 points de PIB en 2013 – qui n'est on le rappelle pas hors d'atteinte, en l'état actuel de la conjoncture –, il est nécessaire de disposer d'une règle définie en termes de solde **structurel**, pour que, si jamais la situation économique était trop dégradée pour ramener le déficit effectif sous le seuil des 3 points de PIB en 2013, il soit possible d'indiquer à nos partenaires que la France a néanmoins respecté ses engagements.

B. UNE RÈGLE PLUS SOUPLE ET MOINS PROCYCLIQUE QUE CELLE DES « 3 % », PORTEUSE D'ÉVOLUTION DU VOLET « CORRECTIF » DU PACTE DE STABILITÉ

La règle prévue par l'article 3 du TSCG est juridiquement moins stricte, et économiquement moins procyclique, que celle résultant du pacte de stabilité.

En effet, dans le cas du pacte de stabilité, tant que la France n'aura pas ramené son déficit sous le seuil de 3 points de PIB, les règles qui s'appliqueront à elle seront celles du volet « correctif » du pacte, lui imposant

une trajectoire définie en termes de solde effectif. Concrètement, le pacte de stabilité oblige la France (compte tenu des décisions du Conseil) à ramener son déficit effectif en-dessous de 3 points de PIB en 2013, et ce, quel que soit le taux de croissance.

Le TSCG impose quant à lui comme seule obligation à la France de ramener en 2013 son déficit **structurel** à un certain niveau. Si elle ne ramène pas son déficit effectif sous le seuil de 3 points de PIB, mais remplit ses obligations en ce qui concerne le solde structurel, elle aura satisfait à ses engagements au titre du TSCG.

Certes, **le TSCG ne modifie pas le pacte de stabilité**. Toutefois il est évident que si un Etat respecte la trajectoire de solde structurel résultant du TSCG, la Commission européenne et le Conseil – qui n’ont pas compétence liée – seront enclins à examiner son cas avec indulgence, dans le cadre de la procédure du pacte de stabilité relative aux déficits excessifs. Le TSCG pourrait donc entraîner une certaine « nationalisation » de l’interprétation du pacte de stabilité, les différents Etats pouvant désormais faire valoir que la mise en œuvre qu’ils en font s’appuie sur des dispositions internes prises en application du TSCG.

La règle du volet « correctif » du pacte de stabilité, exprimée en termes de solde effectif, présente de nombreux défauts, mais toute proposition tendant à la modifier se heurterait vraisemblablement à l’opposition de l’Allemagne et, en tout état de cause, impliquerait une modification du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, impossible dans le contexte politique actuel de la zone euro. Aussi, il est possible que le TSCG soit *a posteriori* analysé comme une manière « astucieuse » de réviser le pacte de stabilité *de facto*, sinon *de jure*, de manière à fusionner les volets préventif et correctif dans une règle exprimée en termes de solde structurel.

C. DES INCERTITUDES SUR LE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL QUI DOIVENT ÊTRE RELATIVISÉES ET SURMONTÉES

La notion de solde structurel est souvent critiquée. En effet, il n’est pas possible de définir ce solde de manière fiable (puisqu’il implique en particulier d’évaluer le PIB potentiel, exercice par nature en grande partie conventionnel).

Ces critiques doivent toutefois être relativisées.

1. La notion de solde structurel

a) L’estimation du solde structurel résulte mécaniquement de celle du PIB potentiel

Le solde public structurel se définit comme ce que serait le solde public si le PIB était égal à son niveau potentiel, en supposant que l’élasticité

des recettes publiques au PIB soit égale à 1 (c'est-à-dire que, hors mesures nouvelles, les recettes tendent à rester stables en points de PIB).

Le solde public structurel se calcule donc « mécaniquement » à partir de l'estimation de l'écart de production (*output gap*), c'est-à-dire de l'écart du PIB par rapport à son potentiel.

Dans le cas de l'année 2011, on peut faire le raisonnement simplifié indiqué par l'encadré ci-après.

Le calcul du solde structurel à partir de l'écart de production : une présentation simplifiée dans le cas de l'année 2011

Pour passer du solde effectif au solde structurel, il faut lui soustraire l'écart de production (c'est-à-dire l'écart entre le PIB et le PIB potentiel) multiplié par environ 0,5.

En effet, les dépenses représentent environ la moitié du PIB. Un PIB augmenté d'un point réduit donc le ratio dépenses/PIB, et donc le déficit, d'environ 0,5 point (le ratio recettes/PIB étant supposé inchangé).

Exemple : selon le Gouvernement, l'écart de production était en 2011 de -0,8 point de PIB. Le solde effectif, de - 5,2 points de PIB, correspondait donc à un solde structurel de $-5,2 + (0,8 \times 0,5) = -4,8$ points de PIB.

b) Le PIB potentiel ne peut être évalué avec précision

Il résulte des considérations ci-avant que le niveau du solde structurel dépend fortement de l'estimation que l'on fait de l'écart de production, et donc du PIB potentiel.

D'une manière générale, **les méthodes utilisées par les organisations internationales tendent à ce que le PIB potentiel soit très proche du PIB observé** :

- une première approche, purement statistique, consiste à recourir à un filtre (comme celui dit « de Hodrick-Prescott »), de manière à « lisser » les fluctuations du PIB ;

- une seconde approche, économétrique, consiste à utiliser une fonction de production, qui modélise le PIB en fonction de différents facteurs (population active, capital, productivité globale des facteurs). La question est alors de savoir quelles variables sont considérées comme exogènes au modèle. Par exemple, si l'on considère que l'investissement et le taux de participation des salariés sont exogènes, un sous-investissement et une sous-utilisation de la main-d'œuvre résultant d'une récession ne seront jamais rattrapés, réduisant d'autant le PIB potentiel. Par ailleurs, le « réservoir » de main-d'œuvre sera sous-évalué si le mode de calcul du taux de chômage structurel revient à « lisser » le taux de chômage effectif.

Ces calculs sont parfois contestés, en raison de leur caractère **largement conventionnel** :

- il est toujours possible de les remettre « frontalement » en cause en retenant une lecture « extrême » de la crise, en affirmant par exemple que la perte du PIB par rapport à une croissance « normale » (par exemple, de 1,5 % ou 2 %) constatée depuis 2007 est totalement structurelle ou, au contraire, totalement conjoncturelle ;

- par ailleurs, les estimations du PIB potentiel pour une année donnée ne sont pas stables dans le temps, mais varient en fonction de la « lecture » du cycle économique qui est faite *a posteriori*. Ainsi, il est possible qu'une année $n+1$, la Commission européenne estime qu'un Etat avait l'année n un déficit structurel plus élevé que prévu, puis, l'année $n+2$, que la révision de son estimation du PIB potentiel pour l'année n l'amène à considérer qu'au contraire il respectait sa trajectoire cette même année n .

c) Il n'y a donc pas de consensus sur le niveau du déficit structurel

Il est intellectuellement possible (en retenant des hypothèses de PIB potentiel « extrémistes ») de fixer le solde structurel quasiment n'importe où entre le solde effectif et l'équilibre. Si l'on considère que la perte de PIB depuis 2007 par rapport à ce qu'aurait été, par exemple, une croissance de 1,5 % par an, est permanente, et donc structurelle, alors la quasi-totalité du déficit actuel est structurelle¹. En revanche, si on considère, pour prendre l'autre possibilité extrême, que cette perte de PIB est totalement conjoncturelle, et sera donc totalement rattrapée à plus ou moins long terme, le solde structurel est d'ores et déjà quasiment équilibré.

Les estimations disponibles évitent généralement de tels extrêmes. Toutefois les écarts peuvent être significatifs. Ainsi, si dans le cas de l'année 2011 le déficit structurel est on l'a vu de 4,1 points de PIB selon la Commission européenne², les estimations du Gouvernement ont varié : alors que le précédent Gouvernement retenait une estimation plus favorable (3,7 points de PIB), celle du Gouvernement actuel est moins favorable (4,8 points de PIB). On est donc passé d'une estimation plus favorable de 0,4 point de PIB à une estimation moins favorable de 0,7 point de PIB.

L'intervalle entre les deux estimations successives du Gouvernement est de 0,9 point de PIB. Elles correspondent aux deux extrêmes de l'intervalle des estimations disponibles, comme le montre le tableau ci-après.

¹ La croissance du PIB en volume a été nulle de 2008 à 2011, et devrait encore l'être en 2012. Par rapport à une croissance annuelle de 1,5 %, cela correspond à un écart de production de l'ordre de 7,5 points de PIB, correspondant à un déficit structurel d'environ 3,75 points de PIB (à comparer au déficit effectif prévu de 4,5 points de PIB en 2012).

² Prévisions économiques de mai 2012.

**Le solde public structurel de la France,
selon les principales estimations disponibles (2011)**

(en points de PIB)

	2011
Précédent Gouvernement (1)	-3,7
FMI (2)	-3,8
OCDE (3) et Cour des comptes (4)	-3,9
Commission européenne (5)	-4,1
Gouvernement actuel (6)	-4,8

Sources : programme de stabilité d'avril 2012 (1) ; FMI, « Prévisions pour l'économie mondiale », juillet 2012 (2) ; OCDE, perspectives économiques de mai 2012 (3) ; Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », juillet 2012 (4) ; prévisions économiques de la Commission européenne de mai 2012 (5) ; projet de LPFP 2012-2017 (6)

2. Un problème qui ne doit pas être surestimé, dès lors que l'on s'en tient aux méthodologies usuelles

Le problème posé par l'impossibilité d'évaluer précisément le solde structurel **ne doit cependant pas être surestimé.**

a) L'incohérence d'une trajectoire en termes de solde effectif lorsque la croissance est inférieure à son potentiel

Une règle définie en termes de solde effectif est économiquement contestable, et donc politiquement non crédible, parce qu'elle oblige à réaliser des efforts sur les dépenses et les recettes d'autant plus importants que la croissance est faible, ce qui « **ajoute la crise à la crise** ».

En effet, quelle est la situation concrète d'un Etat qui s'est fixé pour objectif d'atteindre, une année donnée, un certain solde effectif ? Si la croissance est « normale », il peut s'en tenir à un effort « normal ». Cependant si elle est inférieure au potentiel, par exemple de 2 points, il doit prendre des mesures supplémentaires. En effet, cette moindre croissance tend à aggraver, ici de 1 point de PIB, le déficit effectif. Pour atteindre malgré tout sa cible initiale de déficit effectif, il doit réaliser un effort supplémentaire d'environ 1,5 point de PIB, réduisant la croissance de 0,75 point¹.

¹ Selon l'hypothèse d'un multiplicateur budgétaire de 0,5, une réduction ex ante du déficit de 1,5 point de PIB réduit le PIB de 0,75 point, de sorte qu'avec des dépenses de 55 points de PIB l'amélioration du solde est réduite d'environ $0,75 \times 0,55 = 0,4$ point (voire un peu plus si on prend en compte la baisse de l'élasticité des recettes au PIB). L'amélioration du solde est donc de l'ordre de seulement 1 point de PIB, malgré un effort ex ante de 1,5 point de PIB.

Selon les estimations usuelles, une croissance inférieure de 0,75 point augmente le taux de chômage d'environ 0,3 point¹.

Suivre une trajectoire de solde effectif conduit donc, si la croissance est faible, à aggraver les difficultés économiques, ce qui a un coût social important. Par ailleurs, la politique de réduction du déficit peut s'en trouver remise en cause.

Un Etat s'engageant à respecter une trajectoire de solde effectif risque donc de ne pas rassurer les marchés, bien au contraire.

b) L'absence d'alternative au solde structurel : les limites de la notion d'effort structurel

Il faut donc nécessairement définir la politique budgétaire en fonction d'un concept permettant de **neutraliser les fluctuations de la croissance**. Or, pour cela **il n'existe pas véritablement d'alternative à la notion de solde structurel**.

En France, il a parfois été envisagé de recourir à la notion **d'effort structurel**. Ainsi, la LPFP 2011-2014 et le projet de loi constitutionnelle adopté par les deux assemblées le 13 juillet 2011 retiennent une règle définie en termes d'effort structurel. Toutefois **cette notion ne peut se substituer au solde structurel**.

L'effort structurel se définit comme **la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes**. Il s'agit donc de l'écart du solde structurel par rapport à celui de l'année précédente, corrigé pour ne prendre en compte que ce qui dépend de l'action du Gouvernement : les fluctuations spontanées de l'élasticité des recettes au PIB, qui contribuent à l'évolution du solde structurel, sont ici neutralisées.

Une première limite de la notion d'effort structurel est qu'elle ne permet pas de porter d'appréciation sur le **niveau** du déficit d'une année donnée. Le solde structurel a pour intérêt d'indiquer s'il convient ou non de poursuivre l'effort sur les recettes et les dépenses. L'effort structurel indique seulement quel effort est réalisé par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, l'effort structurel se définit, dans le cas des dépenses, comme la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel, ce qui implique de disposer d'une estimation de la **croissance potentielle**. Si les incertitudes sont moindres que dans le cas du **PIB** potentiel (qui ajoute aux incertitudes relatives à la croissance celles relatives au niveau dont on part), utilisé pour estimer le solde structurel, elles n'en risquent pas moins de susciter des débats sur l'application de la norme. Par exemple, selon que l'on retient une

¹ Selon la « loi d'Okun », l'augmentation du taux de chômage une année donnée est égal à l'écart entre la croissance potentielle et la croissance effective, multiplié par un certain coefficient, variable selon les pays. En retenant une hypothèse de coefficient d'Okun de 0,4, une croissance inférieure de 0,75 point augmente le taux de chômage de $0,75 \times 0,4 = 0,3$ point.

hypothèse de croissance potentielle de 1 % ou 1,5 %, l'effort structurel varie de 0,25 point.

La LPFP 2011-2014 et le projet de loi constitutionnelle essayaient de contourner ces deux difficultés sans fixer explicitement un montant d'effort structurel. Il s'agissait seulement de fixer un plafond de dépenses et un plancher de mesures nouvelles sur les recettes, chacun étant libre ensuite de calculer, en fonction de son estimation de la croissance potentielle, quel était l'effort structurel correspondant. Toutefois la LPFP 2011-2014 avait retenu des hypothèses de croissance du PIB tellement optimistes que cet effort structurel était grossièrement sous-calibré. Ce problème se serait également posé dans le cas du mécanisme proposé par la révision constitutionnelle.

c) S'en tenir aux méthodologies couramment admises pour l'estimation du solde structurel

En ce qui concerne le cas particulier de la mise en œuvre du TSCG, **la France n'a pas le choix : le TSCG retenant une règle définie en termes de solde structurel, elle est obligée de recourir à cette notion¹.**

Le choix d'une telle règle paraît adapté, à condition de reconnaître qu'elle est en partie conventionnelle et de **s'en tenir aux méthodologies couramment admises².**

Dans le cas de la France, le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que ce sera au futur **Haut conseil des finances publiques (HCFP)** d'indiquer chaque année, dans un avis public en vue de la présentation par le Gouvernement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des

¹ Le TSCG recourt aussi à la notion d'effort structurel, sans indiquer si la trajectoire de solde structurel et la programmation d'effort structurel doivent être respectées simultanément. Toutefois dans sa communication du 20 juin 2012 relative à la transposition du TSCG, la Commission européenne n'évoque l'effort structurel que comme un outil possible pour le mécanisme correctif.

² Certes, on reproche parfois aux méthodologies statistiques ou économétriques habituellement utilisées par la Commission européenne et les organisations internationales de sous-estimer les écarts du PIB par rapport à son potentiel, et donc de surestimer le déficit structurel. Toutefois l'important est que la France ramène **à moyen terme** son solde *effectif* à un niveau proche de l'équilibre, afin que son ratio dette/PIB puisse s'écartier suffisamment rapidement de la « zone dangereuse » des 100 points de PIB. Le solde structurel n'est qu'un instrument de pilotage. D'un point de vue pratique, il vaut donc mieux retenir une méthodologie qui ne conduit pas à des écarts trop importants entre le PIB effectif et le PIB potentiel : certes, rien n'empêche de soutenir qu'actuellement le PIB potentiel serait nettement supérieur au PIB effectif ; mais si l'écart de production qui en découle est tellement important qu'il ne pourrait être comblé qu'à l'horizon, par exemple, d'une quinzaine d'années, une telle estimation impliquerait qu'à moyen terme, l'équilibre structurel continuerait de correspondre à un déficit effectif significatif.

finances publiques (DOFP), s'il existe ou non des « *écarts importants* »¹ par rapport à la trajectoire programmée de solde effectif. On peut supposer que le HCFP se conformera aux méthodologies habituellement retenues, afin que son avis soit perçu comme techniquement légitime.

D'une manière générale, il ne faut pas perdre de vue que la mise en œuvre du TSCG ne sera pas indépendante de l'existence du pacte de stabilité. Le Gouvernement et le HCFP auront chacun intérêt à retenir des estimations proches de celles de la Commission européenne, afin d'éviter une situation paradoxale où la France serait sanctionnée par le Conseil, tout en respectant la loi organique.

D. UN TRAITÉ QUI AUTORISE UN DÉFICIT STRUCTUREL MAXIMAL DE 0,5 OU 1 POINT DE PIB (AVEC UNE MARGE DE 0,5 POINT), SELON LE NIVEAU D'ENDETTEMENT

On reproche parfois au TSCG de fixer une règle trop contraignante en matière d'objectif de solde structurel des finances publiques.

Selon cette « lecture » du TSCG, le traité entraînerait la disparition à terme de la dette publique, dont les banques ont besoin pour disposer de titres qui, dans une situation « normale », sont considérés comme sûrs.

Cet argument paraît cependant peu convaincant.

En effet, le TSCG n'impose pas aux Etats d'atteindre **l'équilibre structurel** de leurs finances publiques, mais seulement de ramener leur déficit structurel à **0,5** point de PIB tant que leur dette est supérieure à 60 points de PIB, et **1** point de PIB ensuite, et même **1,5** point si l'on considère que, selon le volet « préventif » du pacte de stabilité, il n'y aurait dérapage par rapport à la trajectoire de solde structurel qu'en cas d'écart d'au moins 0,5 point de PIB.

Autrement dit, sur longue période, le déficit structurel serait de 1 à 1,5 point de PIB. Sur longue période, le déficit structurel est égal au déficit effectif, de sorte que cela correspond à un déficit effectif de 1 à 1,5 point de PIB en moyenne. On calcule² qu'avec une croissance du PIB de 3,5 % en valeur (ce qui correspond par exemple à une croissance potentielle de 1,5 % +

¹ *Le projet de loi organique précise, reprenant en cela une disposition du pacte de stabilité, qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».*

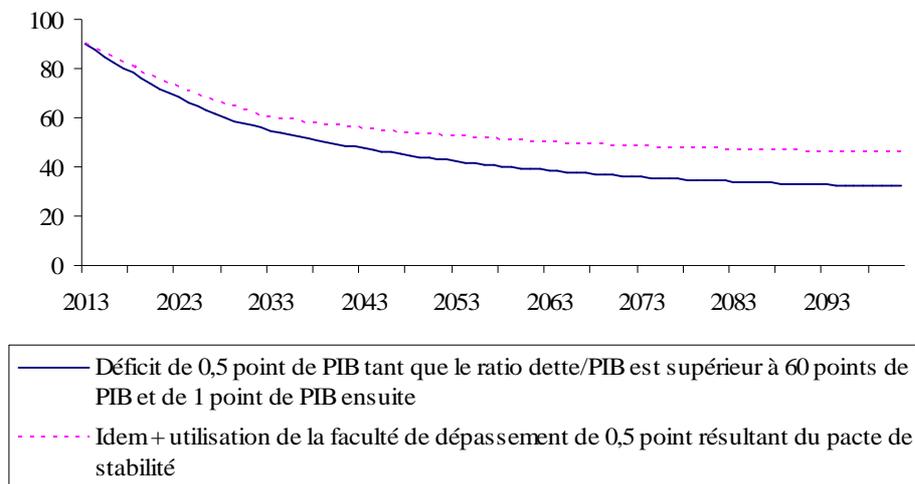
² *Pour des niveaux de dette et de croissance du PIB donnés, il existe un niveau de déficit total (charge d'intérêts comprise) qui permet de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Ce déficit est dit « déficit stabilisant ». Ce phénomène a priori peu intuitif résulte de deux mécanismes jouant en sens inverse : d'une part, la croissance du PIB tend à faire diminuer la dette en points de PIB ; d'autre part, un déficit public donné augmente la dette d'un montant équivalent. Le déficit stabilisant se définit donc par la formule : déficit stabilisant en points de PIB = dette publique de l'année antérieure (en points de PIB) × croissance du PIB en valeur (en %)/100.*

une inflation de 2 %), un déficit effectif de 1 ou 1,5 point de PIB tend progressivement à **stabiliser la dette à respectivement 30 ou 45 points de PIB**.

Le graphique ci-après permet d'illustrer le phénomène. Ces niveaux de dette seraient atteints de manière très progressive, la diminution du ratio dette/PIB n'étant rapide que tant que la dette est supérieure à 60 points de PIB (et donc le déficit structurel maximal autorisé de 0,5 point de PIB, auquel s'ajoute éventuellement la « marge » de 0,5 point de PIB prévue par le pacte de stabilité).

Deux trajectoires de dette publique avec une dette publique initiale de 90 points de PIB

(en points de PIB)



Hypothèse de croissance du PIB de 3,5 % en valeur.

Source : calculs de la commission des finances

Ainsi, si jamais les Etats de la zone euro estimaient que le bon fonctionnement du système financier implique de pouvoir échanger des obligations d'Etat correspondant à un volume de dette publique supérieur à 30 ou 45 points de PIB, ils auraient toujours la possibilité de modifier le TSCG – le cas échéant indirectement, par un texte de droit communautaire dérivé écartant explicitement son application (le TSCG ne s'applique en effet que dans la mesure où il est compatible avec le droit communautaire) – lorsque le niveau de la dette des Etats européens sera revenu vers cet étiaje et que les difficultés seraient sur le point d'apparaître.

Toutefois, selon les hypothèses du graphique ci-avant, le seuil des 50 points de PIB ne serait franchi qu'en 2040 ou 2063 : la question ne se posera donc pas avant longtemps...

E. DES MODALITÉS CONCRÈTES D'APPLICATION QUI CONFÈRENT À LA RÈGLE UNE CERTAINE SOUPLESSE

La règle fixée par le TSCG est d'autant moins contraignante que le traité prévoit une clause de « *circonstances exceptionnelles* », et que le mécanisme de correction « *automatique* » permet aux Etats de s'écarter temporairement de leur trajectoire de solde structurel.

Le graphique ci-après permet d'illustrer, dans un cas fictif, comment pourrait fonctionner ce double dispositif.

Schématiquement :

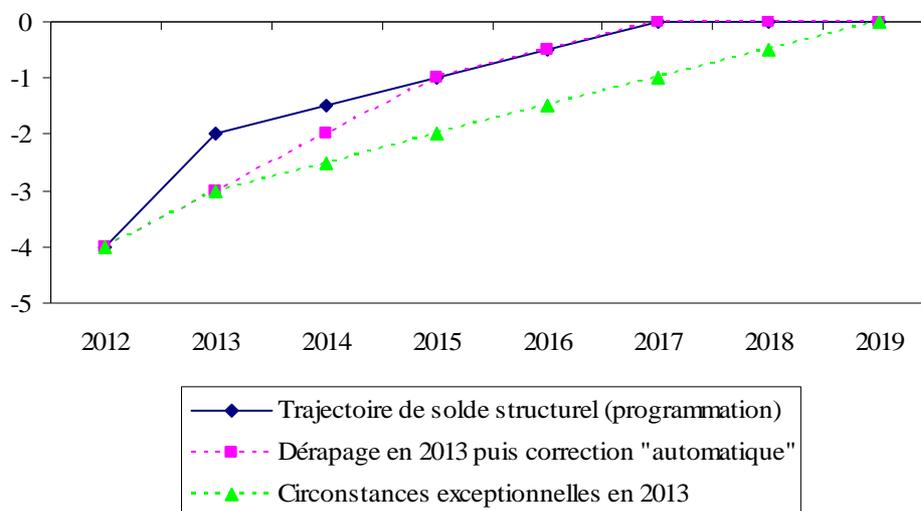
- la clause de « *circonstances exceptionnelles* » permet de retarder le retour à l'OMT (qui, dans le cas de la France, est l'équilibre structurel) ;

- le mécanisme de correction « *automatique* » permet de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, mais oblige à la rejoindre.

Ces scénarios sont explicités dans les développements ci-après.

Les « dérapages » permis par le dispositif de correction automatique et la clause de circonstances exceptionnelles du TSCG : un exemple illustratif

(solde structurel, en points de PIB)



Précisions : Il s'agit d'un cas fictif, même si la programmation de solde structurel est proche de celle de la France. Dans le scénario de dérapage, on suppose que la programmation de solde structurel est à nouveau respectée après deux années de dérapage (le TSCG ne fixant pas de délai pour que la correction soit pleinement réalisée). Dans le scénario de circonstances exceptionnelles, on retient, là encore par convention, l'hypothèse d'un décalage de deux ans de l'OMT. Le rythme d'amélioration est alors supposé égal au minimum exigé par le volet « préventif » du pacte de stabilité, de 0,5 point de PIB par an (comme le propose la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012).

Source : *commission des finances*

1. Des « circonstances exceptionnelles » potentiellement très larges

La clause de « *circonstances exceptionnelles* » résulte du c) de l'article 3 du TSCG, qui prévoit que « *les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles* ».

a) Des « *circonstances exceptionnelles* » définies de manière potentiellement très large

Ces « *circonstances exceptionnelles* » sont définies de manière très vague, et donc large, comme le montre l'encadré ci-après.

Des « circonstances exceptionnelles » définies de manière très floue

1. Les « *circonstances exceptionnelles* » (« *faits inhabituels* » ou « *grave récession économique* »)

Selon le b) du 3) de l'article 3 du TSCG, « *les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.* »

De même, le règlement (CE) n° 1466/97 révisé (volet « préventif » du pacte de stabilité) prévoit, dans son article 2, que « *le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique* ».

2. La notion de « *grave récession économique* »

La définition de la notion de grave récession économique figure dans le règlement (CE) n° 1467/97 révisé (volet « correctif » du pacte de stabilité), qui prévoit, dans son article 2, que « *la Commission et le Conseil, lorsqu'ils évaluent et décident s'il y a ou non un déficit excessif, conformément à l'article 126, paragraphes 3 à 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peuvent considérer qu'un dépassement de la valeur de référence consécutif à une grave récession économique est exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance* ».

La notion de grave récession économique est précisée dans le code de conduite de janvier 2012, selon lequel, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, « *la Commission et le Conseil peuvent considérer qu'un dépassement de la valeur de référence résultant d'une « grave récession économique » est une circonstance exceptionnelle au sens du second tiret de l'article 126(2)(a) du Traité si le dépassement de la valeur de référence résulte d'une croissance annuelle du PIB négative ou d'une perte cumulée de production pendant une période prolongée de croissance très faible du PIB en volume par rapport à son potentiel. L'indicateur pour évaluer la perte de production cumulée est l'écart de production, calculé conformément à la méthode validée par le Conseil le 12 juillet 2002. Le supplément par rapport à la valeur de référence sera considéré comme temporaire si les prévisions fournies par la Commission montrent que le déficit passera sous la valeur de référence après la fin de l'événement inhabituel ou de la grave récession économique* »¹.

Les circonstances exceptionnelles sont ainsi définies de la manière suivante :

- le **TSCG** considère que les circonstances exceptionnelles peuvent être de deux types : des « *faits inhabituels (...)* ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques » ou des « *périodes de grave récession économique* », dont la définition est renvoyée au pacte de stabilité ;

- or, le **pacte de stabilité** ne définit pas précisément la notion de « *grave récession économique* ». Celle-ci l'est seulement par le volet « correctif » du pacte de stabilité, qui la définit comme une situation où un Etat a un déficit **effectif** supérieur à 3 points de PIB **à cause** d'une **croissance annuelle négative** ou d'une croissance **durablement inférieure à son potentiel**. Dès lors que, dans le cas du TSCG, la trajectoire de solde est définie en termes de solde **structurel**, qui dépend peu des fluctuations de l'activité économique², on ne voit pas très bien comment cette définition pourrait s'appliquer ici. En effet, comment déterminerait-on si le dérapage par rapport à la trajectoire de solde structurel **provient** de telles circonstances économiques ?

Interrogé à ce sujet par le rapporteur général, le **Gouvernement** a estimé qu'une situation économique impliquant un **plan de relance** dégradant temporairement le solde structurel (dans les circonstances économiques

¹ « The Commission and the Council may consider an excess over the reference value resulting from a 'severe economic downturn' as exceptional in the sense of the second indent of Article 126(2)(a) of the Treaty if the excess over the reference value results from a negative annual GDP volume growth rate or from an accumulated loss of output during a protracted period of very low annual GDP volume growth relative to its potential. The indicator for assessing accumulated loss of output is the output gap, as calculated according to the method agreed by the Council on 12 July 2002. The excess over the reference value shall be considered as temporary if the forecasts provided by the Commission indicate that the deficit will fall below the reference value following the end of the unusual event or the severe economic downturn » (*traduction par la commission des finances*).

² Le seul impact « mécanique » de la croissance sur le solde structurel concerne les fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB.

évoquées ci-avant) pourrait correspondre à de telles circonstances exceptionnelles. Il s'agit donc d'une notion fortement sujette à interprétation.

Les « circonstances exceptionnelles » au sens du TSCG, selon le Gouvernement

« Les « circonstances exceptionnelles » telles que définies dans le Pacte de stabilité et de croissance sont un facteur pris en compte dans « l'évaluation globale » de la situation d'un État membre par le Conseil et la Commission. L'évaluation de l'existence des « circonstances exceptionnelles » se fait selon un examen au cas par cas en application de la définition [du pacte de stabilité], et peut être appliquée aussi bien au solde nominal qu'au solde structurel au sens où elle peut impliquer une politique budgétaire « exceptionnelle » : par exemple, elle permet non seulement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et conduire à un excès temporaire de déficit effectif, mais aussi de mener si besoin un plan de relance qui dégrade temporairement le solde structurel.

Dans sa communication du 20 juin, la Commission prévoit que le comité budgétaire indépendant puisse rendre un avis public sur l'existence des circonstances exceptionnelles, mission qui est effectivement confiée au Haut conseil des finances publiques dans l'article 16 du projet de loi organique. L'article 16.I. renvoie à la définition européenne des circonstances exceptionnelles. »

Source : réponse au questionnaire adressé par le rapporteur général

Selon le *Financial Times Deutschland* du 12 janvier 2012, cette définition, floue et donc potentiellement large, de la notion de « circonstances exceptionnelles », aurait été critiquée par la BCE, dans une lettre de Jörg Asmussen, membre du directoire de la BCE.

Le projet de loi organique prévoit que c'est au futur Haut conseil des finances publiques (HCFP) qu'il reviendra de déterminer si la clause relative aux circonstances exceptionnelles s'applique.

Faute de définition claire des « circonstances exceptionnelles » dans le TSCG et dans les textes communautaires, le Haut conseil devra fixer ses propres critères.

b) Des « circonstances exceptionnelles » permettant de retarder l'atteinte de l'objectif à moyen terme

Les « circonstances exceptionnelles » ont pour effet de permettre de réviser non seulement la trajectoire de solde structurel permettant d'atteindre l'OMT (comme dans le cas d'un dérapage suivi d'une correction « automatique »), mais aussi, le cas échéant, de retarder la date prévue pour atteindre cet OMT.

Le TSCG indique en effet explicitement qu'en cas de circonstances exceptionnelles, les Etats « peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre

sa réalisation ». Dans sa communication du 20 juin 2012, la Commission européenne considère que le mécanisme de correction peut alors être suspendu.

Dans cette communication, la Commission européenne indique que « *le mécanisme de correction prévoit un rythme minimum d'ajustement structurel dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, correspondant au moins au rythme prévu par le pacte de stabilité et de croissance* ». On rappelle que le pacte de stabilité prévoit une amélioration du solde structurel d'au moins 0,5 point par an.

Autrement dit, les circonstances exceptionnelles permettraient de retarder le retour à une situation proche de l'équilibre, mais une fois les circonstances exceptionnelles terminées l'amélioration du solde structurel reprendrait à un rythme « normal » d'au moins 0,5 point de PIB par an.

2. Un traité qui n'impose aucun délai de correction en cas de dérapage par rapport à la programmation de solde structurel

L'argument selon lequel le TSCG s'apparenterait à un « carcan » est également affaibli par le fait que le traité n'impose **aucun délai de correction** en cas de dérapage par rapport à la trajectoire de solde structurel.

Il n'est nulle part précisé que la « *période déterminée* » mentionnée au e) de l'article 3 du TSCG ne pourrait pas être de plusieurs années. Ainsi, dans le scénario illustratif ci-avant on suppose que l'Etat concerné s'écarte de sa trajectoire de solde structurel pendant **deux** années consécutives. Le projet de LPFP 2012-2017 considère même, dans son article 4, qu'un écart serait possible pendant **trois** années consécutives¹. Concrètement, le TSCG autorise donc *de facto* les Etats à réviser leur trajectoire de solde structurel.

Bien entendu, un Etat devra prendre en compte le fait que, s'il s'écarte volontairement de la trajectoire de solde structurel, le Conseil sera enclin à examiner son cas avec moins de bienveillance dans le cadre du pacte de stabilité, et en particulier du processus de sanctions. Il n'en demeure pas moins que le TSCG donne une liberté significative en ce qui concerne la trajectoire de solde structurel.

¹ Si la première année de « dérapage » est l'année n , celui-ci est constaté l'année $n+1$. L'écart doit, selon l'article 4 du projet de LPFP, être corrigé « dans un délai maximum de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté » : un écart pourra donc subsister l'année $n+2$, mais il devra avoir disparu l'année $n+3$. Au total, le déficit aura donc concerné trois années (n , $n+1$ et $n+2$).

3. L'absence d'obligation, dans le corps du TSCG, de corriger le supplément de dette provenant d'un dérapage par rapport à la programmation de solde structurel

Selon les considérants du TSCG, « *le mécanisme de correction à instaurer par les parties contractantes devrait viser à corriger les écarts par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement, y compris leurs effets cumulés sur la dynamique de la dette publique* ».

Autrement dit, selon les considérants il s'agirait, en cas d'écart par rapport à la trajectoire de solde structurel, de ne pas se contenter de revenir à la trajectoire antérieure, mais d'aller au-delà, afin de résorber également **l'excédent de dette contracté** au cours de la période. Il conviendrait donc de rattraper un dérapage par rapport à une trajectoire de déficit structurel **cumulé**, comme dans le cas du « frein à la dette » allemand.

Toutefois les considérants d'un traité **n'ont pas de valeur juridique**.

Par ailleurs, la **Commission européenne**, dans sa communication précitée du 20 juin 2012 sur la transposition de l'article 3 du TSCG, ne fait **aucune référence** à la dette publique.

F. LA PORTÉE AMBIGUË DU RECOURS À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE INVERSÉE POUR LES TEXTES DE LA COMMISSION RELATIFS À UN ETAT EN DÉFICIT EXCESSIF

1. En apparence, un durcissement du pacte de stabilité

Dans le cas du volet « **correctif** » du pacte de stabilité, l'article 7 étend la logique du vote à la « majorité qualifiée inversée », d'une manière ambiguë dont il n'est paradoxalement pas exclu qu'il s'agisse, là encore, d'un **assouplissement** du pacte de stabilité.

On rappelle que la procédure de « majorité qualifiée inversée », introduite par le *six-pack* de novembre 2011, prévoit que, pour l'imposition de sanctions (sauf pour le niveau ultime, en cas de non respect d'une mise en demeure), la recommandation de la Commission est réputée adoptée, sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée. La majorité qualifiée inversée prévue par le pacte de stabilité est toutefois en grande partie vidée de son sens par le fait que ce vote, relatif à l'imposition de sanctions, doit être précédé d'un autre vote, à la majorité qualifiée ordinaire, décidant que l'Etat n'a pas rempli ses obligations. Par ailleurs, il peut être suivi d'un autre vote, également à la majorité qualifiée ordinaire, par lequel le Conseil modifie le contenu de la recommandation de la Commission, ce qui lui permet en particulier de vider les sanctions de toute effectivité.

L'article 7 du TSCG prévoit une procédure qui ne correspond pas exactement à la majorité qualifiée inversée. Il s'agit de prévoir que, à moins

qu'il soit « *établi* » qu'une majorité qualifiée d'Etats de la zone euro s'y oppose, les Etats de la zone euro « *s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs* ».

Cette disposition est généralement présentée comme réduisant la capacité des Etats à atténuer les sanctions recommandées par la Commission européenne.

On remarque que cette procédure s'appliquerait exclusivement au cas où un Etat ferait l'objet d'une procédure pour déficit excessif à cause d'un déficit supérieur à 3 points de PIB. Un Etat faisant l'objet d'une telle procédure en raison d'un ratio dette/PIB ne respectant pas l'objectif de diminution de 5 % par an du supplément de ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB ne serait donc pas visé par cette disposition.

Par ailleurs, contrairement à la « véritable » procédure de majorité qualifiée inversée, l'article 7 du TSCG ne concerne pas les 27 Etats de l'Union européenne, ni même les 25 signataires du TSCG, mais les seuls 17 Etats membres de la zone euro (voire moins si tous ne ratifiaient pas le TSCG).

2. En réalité, un assouplissement ?

Il n'est pas exclu que l'article 7 du TSCG ait pour effet paradoxal **d'assouplir** le pacte de stabilité.

L'impact du TSCG sur la procédure de sanctions du volet « correctif » du pacte de stabilité (article 7 du TSCG)

Les trois niveaux de sanction	Pacte de stabilité	Pacte budgétaire du TSCG*
1. Déficit excessif (dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB)	1. MQO** : décision que l'Etat n'a pas respecté ses engagements	<ul style="list-style-type: none"> • Règle inspirée de la MQI** (pour le seul déficit) : les Etats de la zone euro doivent « <i>appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission</i> », sauf s'il est « <i>établi</i> » qu'une MQ** d'Etats de la zone euro est contre. • Une portée juridique à confirmer (le TSCG peut-il modifier la procédure de décision du Conseil ?) • Une portée pratique qui paraît limitée : « <i>appuyer</i> » une proposition ou recommandation de la Commission ne semble pas interdire d'en demander la modification. • Un assouplissement : le Conseil aurait besoin de la MQ** pour empêcher l'augmentation du délai fixé à un Etat pour ramener son déficit sous les 3 points.
2. Pas d'action suivie d'effets (amende de 0,2 point de PIB)	2. MQI** : sanctions 3. MQO** : possibilité de vider les sanctions de leur contenu	
3. Pas de respect de la mise en demeure (amende de 0,2 à 0,5 point de PIB)	Sanction à la MQO**	

* Ces dispositions s'appliquent seulement dans le cas du critère de déficit (pas, par conséquent, dans celui du critère de dette), et concernent le seul vote des Etats de la zone euro ayant ratifié le TSCG. En revanche, elles s'appliquent aux décisions relatives à tout Etat de la zone euro (qu'il ait ou non ratifié le TSCG).

** MQO : majorité qualifiée ordinaire. MQI : majorité qualifiée inversée. MQ : majorité qualifiée.

Source : *commission des finances*

a) Dans le cas des sanctions, un article dont la portée pratique paraît limitée

(1) Le droit actuel

On rappelle que le pacte de stabilité prévoit actuellement trois niveaux de sanctions éventuels :

- déficit excessif (dépôt ne portant pas intérêt, normalement de 0,2 point de PIB) ;
- absence d'action suivie d'effet (amende, normalement de 0,2 point de PIB) ;
- non respect d'une mise en demeure (amende de 0,2 à 0,5 point de PIB).

• **Les deux premiers niveaux de sanction (déficit excessif et absence d'action suivie d'effets)** résultent du *six-pack* de novembre 2011. Celui-ci prévoit que dans ces deux cas, et dans ces deux cas seulement, le Conseil se prononce sur le texte de la Commission selon une procédure dite de « **majorité qualifiée inversée** » : le texte est réputé adopté, sauf en cas de majorité qualifiée en sens inverse.

En pratique toutefois, **la procédure retenue vide cette majorité qualifiée de l'essentiel de sa portée**. En effet, **la décision à la majorité qualifiée inversée est enserrée entre deux décisions à la majorité qualifiée ordinaire**. **La procédure, en trois étapes, est la suivante :**

1° dans un premier temps, le Conseil décide, à la majorité qualifiée **ordinaire**, s'il existe un déficit excessif (sur proposition de la Commission) ou si l'Etat n'a pas pris d'action suivie d'effets (sur recommandation de la Commission) ;

2° ce n'est qu'alors qu'il peut décider, sur recommandation de la Commission et à la majorité qualifiée **inversée**, d'imposer des sanctions (respectivement dépôt ne portant pas intérêt ou amende) ;

3° toutefois dans un troisième temps, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée **ordinaire**, « *peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil* ». Autrement dit, **il a alors la possibilité de fixer les sanctions à un niveau inférieur au montant de 0,2 point de PIB figurant dans la recommandation de la Commission**. En pratique, cela lui permet, à la majorité qualifiée ordinaire, de **vider les sanctions de toute portée**.

• Le **troisième niveau** de sanction (**absence de respect d'une mise en demeure**) prévoit quant à lui une prise de décision sur recommandation de la Commission, à la **majorité qualifiée ordinaire**.

(2) L'article 7 du TSCG

L'article 7 du TSCG prévoit que « *les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs* », **sauf s'il est « établi » qu'une majorité qualifiée d'entre eux est contre**.

On peut s'interroger sur la portée réelle de cet article.

On peut tout d'abord se demander dans quelle mesure sa **nécessaire conciliation avec le droit communautaire**, supérieur au TSCG, **ne le prive pas de toute portée juridique**. L'article 2 du TSCG prévoit explicitement que le traité est inférieur au droit communautaire, et l'article 7 que la procédure qu'il prévoit ne s'entend que « *dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée* ». Il n'est donc pas certain que l'article 7, qui a bien pour objet de modifier la procédure de vote au sein du Conseil, ait une valeur juridique. Ainsi, Renaud Dehousse, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris,

directeur du Centre d'études européennes, estime que « *la légalité du procédé est douteuse* »¹.

On peut également se demander comment cet article pourrait être concrètement appliqué, la rédaction retenue semblant **interdire un vote formel** au sein du Conseil. Ainsi, comment serait-il « *établi* » qu'une majorité est opposée à la décision proposée ou recommandée ?

Une troisième question concerne la signification de l'expression selon laquelle les Etats de la zone euro « *s'engagent à appuyer* » les propositions ou recommandations de la Commission européenne : une formulation aussi vague concerne-t-elle nécessairement le **vote** au sein du Conseil ? Surtout, **rien dans la rédaction de l'article 7 n'oblige les Etats à « appuyer » une adoption sans modification du texte de la Commission.**

Ainsi, les Etats semblent conserver la possibilité de **vider de leur contenu** à la **majorité qualifiée ordinaire les sanctions recommandées par la Commission**. On rappelle en particulier que la règle de majorité qualifiée inversée instaurée par le *six-pack* de novembre 2011, dans le cas des deux premiers niveaux de sanction (en cas de déficit excessif ou d'absence d'action suivie d'effets), n'empêche pas les Etats de décider ensuite, le cas échéant, de modifier à la majorité qualifiée le texte de la Commission, et de vider les sanctions de toute portée.

Par ailleurs, contrairement à celle des traités communautaires ou du droit communautaire dérivé, l'application du TSCG ne relève pas (à l'exception de la transposition de la règle de solde de l'article 3) de la compétence de la Cour de justice de l'union européenne. Les Etats seront donc assez libres dans leur lecture de l'article 7.

Même si l'article 7 du TSCG avait vraiment pour effet de rendre plus automatique l'adoption par le Conseil des propositions et recommandations de la Commission, il n'est pas évident que cela corresponde à un « durcissement » du pacte de stabilité. En effet, la responsabilité des sanctions passant alors des Etats à la Commission européenne, on peut supposer que celle-ci ferait preuve de davantage de pragmatisme (alors que la responsabilité des Etats est actuellement diluée au sein du Conseil, ce qui peut favoriser les positions « doctrinales »).

Au total, **il n'est pas évident que l'article 7 du TSCG ait un véritable impact sur le processus de sanctions.**

b) Une prolongation désormais plus facile du délai fixé à un Etat pour réduire son déficit excessif

En revanche, il existe un cas où l'article 7 – à supposer qu'il ait une portée juridique – modifie réellement la situation actuelle, dans le sens d'un **assouplissement**. Il s'agit du cas, prévu par le pacte de stabilité, où la

¹ Entretien publié sur le site Internet « *La vie des idées* », 10 avril 2012.

Commission européenne recommande au Conseil de prolonger le délai fixé à un Etat pour revenir sous le seuil des 3 points de PIB¹.

En effet, les Etats de la zone euro seront désormais obligés, à moins d'une majorité qualifiée parmi eux s'y opposant, de soutenir la recommandation de la Commission.

III. UN TRAITÉ QUI DOIT ÊTRE RATIFIÉ POUR QUE LA FRANCE CONTINUE DE PESER DANS LES DÉBATS ÉCONOMIQUES EUROPÉENS

A. UNE ABSENCE DE RATIFICATION DU TSCG QUI ISOLERAIT ET AFFAIBLIRAIT LA FRANCE

1. Un traité qui entrerait en vigueur, mais sans la France

Le TSCG se distingue des traités communautaires notamment par le fait qu'il peut entrer en vigueur sans que l'ensemble de ses signataires l'aient ratifié.

Ainsi, son article 14 prévoit qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013 si douze Etats de la zone euro l'ont alors ratifié. A défaut, il entrera en vigueur dès que douze Etats de la zone euro l'auront fait. Bien entendu, seuls seront liés par le traité les Etats l'ayant ratifié.

Par ailleurs, le TSCG n'a pas besoin de la France pour fonctionner, contrairement à l'accord de droit privé ayant institué le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au traité de droit international public ayant institué le Mécanisme européen de stabilité (MES). En effet, ces deux fonds avaient besoin de la garantie ou des engagements en capital de la France pour ne pas laisser à la seule Allemagne la charge d'assurer la stabilité de la zone euro. En revanche, le TSCG est un traité par lequel les signataires s'engagent à respecter des règles de discipline budgétaire, par ailleurs plus souples que celles du pacte de stabilité. Si la France ne ratifiait pas le TSCG, cela n'empêcherait pas les autres Etats de l'appliquer pleinement.

¹ Selon le paragraphe 5 de l'article 3 du règlement n° 1467/97, « Si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette recommandation révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peuvent notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif ».

En particulier, la procédure inspirée de la majorité qualifiée inversée prévue par l'article 7 du TSCG s'appliquera aux décisions relatives à tout Etat de la zone euro, qu'il ait ou non ratifié le TSCG.

L'argument selon lequel la France, en ne ratifiant pas le TSCG, se trouverait en position de force pour négocier avec nos partenaires, n'est donc guère convaincant.

2. Une perte de crédibilité de la France si elle ne respectait pas ses engagements

La France verrait au contraire sa position affaiblie, puisqu'elle violerait ses engagements, tant vis-à-vis de la BCE que des autres Etats de l'Union européenne.

C'est en effet en contrepartie de l'adoption d'un « pacte budgétaire » que la BCE a mis en œuvre une politique plus accommodante. C'est également comme complément au traité qu'a été conçu le pacte pour la croissance et l'emploi.

B. UNE ABSENCE DE RATIFICATION QUI FRAGILISERAIT LA FRANCE DANS LA CRISE

1. La nécessité de conserver la confiance des investisseurs pour éviter une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt

Il ne faut pas perdre de vue que la France a jusqu'à présent été épargnée par la crise de la dette publique – elle bénéficie en effet de taux d'intérêt historiquement faibles, parce que les investisseurs considèrent qu'elle fait partie des « bons élèves » de la zone euro.

Toutefois, elle est perçue comme le « moins bon » des « bons élèves ». Le 14 janvier 2012, Standard & Poor's a dégradé plusieurs Etats de la zone euro, dont la France, passée de AAA à AA+.

Or, la crise de la dette est une crise autoréalisatrice. En effet, si les taux d'intérêt de certains Etats de la zone euro ont fortement augmenté, le cas échéant jusqu'à leur faire perdre l'accès au marché, ce n'est pas (Grèce exceptée) parce que la situation de leurs finances publiques serait en elle-même insoutenable, mais parce que les augmentations de taux d'intérêt s'auto-entretiennent : si les marchés commencent à douter de la capacité d'un Etat à honorer sa dette, ils lui imposent des taux d'intérêt plus élevés, qui augmentent le risque de défaut, entretenant l'augmentation des taux d'intérêt.

Ce phénomène peut être évité seulement si les marchés considèrent que la BCE, qui seule dispose de la « force de frappe » suffisante, achètera suffisamment de titres de l'Etat concerné pour éviter que ce phénomène se produise.

2. Un accès plus compliqué aux soutiens du MES et de la BCE

Si la France ne ratifiait pas le TSCG, elle ne pourrait accéder facilement à l'aide du MES et de la BCE pour enrayer une telle augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêts.

En effet, un considérant du TSCG prévoit que « *l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du mécanisme européen de stabilité sera conditionné, à partir du 1^{er} mars 2013, à la ratification du présent traité par la Partie contractante concernée et, dès l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du présent traité, au respect des exigences dudit article* ».

On rappelle qu'une disposition analogue figure dans un considérant du traité établissant le MES : « *le présent traité et le TSCG sont complémentaires dans la promotion de pratiques budgétaires responsables et de la solidarité au sein de l'Union économique et monétaire. Il est reconnu et convenu que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES sera conditionné, à partir du 1^{er} mars 2013, à la ratification du TSCG par l'Etat membre concerné et, à l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, au respect des exigences dudit article* ».

Or, l'intervention éventuelle de la BCE sur le marché obligataire secondaire d'un Etat en difficulté est subordonnée à un plan du FESF/MES. En effet, le « *programme d'opérations monétaires sur titres* » (*outright monetary transactions*, OMT) annoncé le 6 septembre 2012 par la BCE est subordonné à la mise en place d'un programme du FESF/MES. L'aide du FESF, qui pourra lancer de nouveaux programmes jusqu'au 30 juin 2013, n'est pas soumise à cette conditionnalité. Toutefois le MES sera l'organisme compétent si le programme est lancé à partir de cette date. Par ailleurs, on rappelle que le FESF prend ses décisions à l'unanimité, qui pourrait être difficile à atteindre si la France n'avait pas ratifié le TSCG.

Certes, un considérant de traité n'a pas de valeur juridique¹. Par ailleurs, il est probable que la BCE viendrait au secours de la France si elle connaissait des difficultés sérieuses. Néanmoins, outre qu'il faudrait réunir une majorité de 85 % de la participation au capital au sein du MES pour qu'une aide soit accordée à la France, l'intervention de ces mécanismes d'aides serait sans doute retardée, voire limitée, par les discussions juridiques préalables qu'il faudrait engager.

¹ Sur ce point, voir le rapport n° 395 (2011-2012) de Nicole Bricq au nom de la commission des finances sur les projets de loi autorisant la ratification de l'accord instituant le MES et de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

3. L'imposition de dispositions aussi, voire plus contraignantes, en cas de défiance des marchés

L'absence de ratification du TSCG par la France serait perçue comme le refus de toute politique crédible de réduction du déficit et le risque d'une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt serait d'autant plus accru qu'il y aurait une incertitude sur la possibilité pour la BCE de venir à son secours.

Si cette augmentation des taux se produisait, la France serait alors sans doute contrainte de prendre des engagements autrement plus contraignants en matière de finances publiques, par exemple réviser sa Constitution pour se doter d'une règle de solde juridiquement contraignante, c'est-à-dire soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Elle devrait aussi probablement accepter de ratifier le TSCG – ou d'appliquer une règle équivalente – afin d'obtenir un programme d'aide du FESF/MES, soumis à une forte conditionnalité, et de bénéficier du soutien de la BCE.

EXAMEN DES ARTICLES DU TSCG

ARTICLE 1^{er}

Objet et champ d'application

Commentaire : le présent article fixe l'objet et le champ d'application du présent traité.

Le présent article est ainsi rédigé :

« 1. Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale.

« 2. Le présent traité s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro. Il s'applique également aux autres parties contractantes, dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14. »

L'alinéa le plus important est le deuxième, qui prévoit que si « *le présent traité s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro* », il ne s'appliquera aux autres parties contractantes que « *dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14* ».

L'article 14 du traité prévoit que les Etats n'ayant pas adopté l'euro¹ ne doivent pas seulement ratifier le traité pour qu'il s'applique à eux, mais aussi soit entrer dans la zone euro, soit annoncer leur intention d'être liés par « *tout ou partie des dispositions des titres III et IV* » du traité.

Autrement dit, **les Etats hors zone euro peuvent « faire leur marché »** au sein du « **pacte budgétaire** » (titre III), qui comprend notamment les obligations liées à la règle de solde structurel, et les dispositions, assez vagues, figurant sous le titre IV « *Coordination des politiques économiques et convergence* ».

¹ Il s'agit des Etats au sujet desquels le Conseil n'a pas décidé qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro (ceux bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 139 paragraphe 1 du TFUE), ainsi que du Danemark (qui tant qu'il le souhaite dispose d'une dérogation spécifique prévue par le protocole n°16 au TUE).

Dans ces conditions, le refus du Royaume-Uni, puis de la République tchèque, de signer le traité, peut *a priori* sembler étonnant. Il est vrai que le traité demeure « ouvert » à tous les membres de l'Union européenne, comme le prévoit explicitement son article 15. Le choix de ne pas signer le traité pouvait ainsi sembler politiquement plus clair qu'une ratification purement formelle.

ARTICLE 2

Cohérence et relation avec le droit de l'Union

Commentaire : le présent article précise que le présent traité a une valeur inférieure au droit communautaire, et en particulier au droit communautaire dérivé.

Le présent article est ainsi rédigé :

« 1. Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.

« 2. Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique. »

Ainsi, le TSCG s'applique seulement dans la mesure où il est conforme au droit communautaire, et en particulier au droit communautaire dérivé. Le présent article renvoie notamment à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), qui fixe un principe de « coopération loyale »¹.

On rappelle en effet que le TSCG est un traité intergouvernemental, régi par le droit international public, et non un texte de droit communautaire. Il importait donc de préciser qu'il ne remettait pas en cause le droit communautaire. A défaut d'une telle disposition, il aurait été possible pour un Etat d'affirmer, tant que le TSCG restait en vigueur, qu'il ne pouvait appliquer les dispositions de droit communautaire dérivé, éventuellement plus contraignantes, qui auraient pu être ultérieurement adoptées.

Par ailleurs, le TSCG, dont l'article 3 prévoit une règle moins rigoureuse que le pacte de stabilité, aurait pu être interprété comme rendant caduques certaines de ses dispositions. Tel n'est donc pas le cas : le pacte de

¹ Selon le paragraphe 3 de l'article 4 du TUE : « 3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

« Les Etats membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

« Les Etats membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

stabilité continue d'être pleinement en vigueur. En particulier, le Conseil aura toujours juridiquement la possibilité d'imposer des sanctions aux Etats ne respectant pas leurs obligations au regard du pacte de stabilité, et ce même s'ils respectent la règle, moins rigoureuse, résultant du TSCG.

Cette supériorité du droit communautaire par rapport au TSCG implique par exemple que, dans l'hypothèse où l'une des deux propositions de règlements du *two-pack* actuellement en cours de discussion prévoyait une règle de solde des finances publiques incompatible avec celle du TSCG, la nouvelle règle primerait sur celle du TSCG. Bien que le droit communautaire, en particulier dérivé, ne puisse, en tant que tel, modifier le TSCG, il pourrait ainsi progressivement le « vider » de son contenu.

Ainsi, il importe que l'article 4 de la proposition de règlement sur les plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans la zone euro¹ (faisant partie du *two-pack*, actuellement en cours de discussion), qui oblige également à se doter d'une règle de solde contraignante de droit interne², soit compatible avec le TSCG, et n'aille pas plus loin en matière d'obligation de transposition en droit interne. A défaut, il conviendrait de modifier en 2013 la loi organique que l'on aurait adoptée à l'automne 2012.

Il n'en demeure pas moins que, malgré la supériorité juridique du droit communautaire, le TSCG – qui retient une règle de solde des finances publiques moins contraignante que celle du pacte de stabilité – constitue bien, d'un point de vue politique, sinon juridique, un assouplissement du pacte de stabilité. En effet, il serait difficile pour le Conseil de sanctionner un Etat qui mettrait en avant qu'il se conforme pleinement aux obligations du TSCG. Cela implique toutefois que le respect du TSCG soit effectif, et en particulier que les dispositions nationales le transposant soient suffisamment « *contraignantes* », sinon juridiquement, du moins politiquement.

¹ COM(2011) 821 final.

² « Les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel » (*rédaction du texte initial*).

ARTICLE 3

Règle de solde structurel, devant être transposée par des dispositions internes « *contraignantes* »

Commentaire : le présent article¹ définit une règle de solde structurel et prévoit pour les Etats l'obligation de la transposer en droit interne par des dispositions « *contraignantes* ».

Le présent article prévoit la règle de solde structurel qui a été présentée ci-avant en détail dans l'exposé général. **Il est le seul article du présent traité obligeant à une transposition en droit interne.**

Un point juridique important, que l'on s'est abstenu d'évoquer dans l'exposé général en raison de son caractère purement technique, est que le présent article se réfère bien au pacte de stabilité **tel qu'il existe actuellement** (plus précisément, à son volet « préventif »), et pas au pacte de stabilité tel qu'il pourrait évoluer.

L'un des considérants évoque en effet 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, modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (ci-après dénommé le "pacte de stabilité et de croissance révisé")* ».

Cela est important puisque le présent article se réfère :

- à « *l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé* » ;
- à une analyse en termes d'effort structurel « *conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* » ;
- à des « *périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé* ».

A défaut de cette précision, le présent article aurait vu sa signification évoluer au fil des modifications du pacte de stabilité.

Par ailleurs, le présent article évoque « *une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché* ». Il faut bien entendu lire *supérieure*.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 4

Respect de la règle de dette du pacte de stabilité

Commentaire : le présent article¹ reprend la règle du pacte de stabilité relative à la dette publique.

Le présent article prévoit que *« lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60 % visée à l'article 1^{er} du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, ladite partie contractante le réduit à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du 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, modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011. L'existence d'un déficit excessif dû au non-respect du critère de la dette sera décidée conformément à la procédure prévue à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».*

I. UN ARTICLE QUI NE MODIFIE PAS LE DROIT EXISTANT

Le présent article ne modifie pas le droit existant. En effet, il renvoie explicitement, pour son application, aux dispositions du pacte de stabilité. Ainsi, en réponse à une question du rapporteur général, le Gouvernement indique : *« l'article 4 du TSCG renvoie à la règle de dette prévue dans le règlement 1467. Il ne s'agit que d'une confirmation par les Etats signataires de leur volonté de l'appliquer ».*

Il convient de souligner que le présent article comprend une **erreur rédactionnelle**. En effet, il prévoit que les Etats doivent réduire d'un vingtième par an non **l'écart** entre leur dette et le seuil de 60 points de PIB, comme le prévoit le pacte de stabilité, mais leur dette elle-même. Cette erreur est toutefois **sans portée juridique**, en raison de la référence explicite aux dispositions du pacte de stabilité.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

L'erreur rédactionnelle (sans portée juridique) de l'article 4 du TSCG

Selon le présent article, « *lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60 % visée à l'article 1^{er} du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, ladite partie contractante le réduit [le ratio dette/PIB] à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du 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, modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011* ».

Autrement dit, selon cette rédaction, un Etat ayant une dette de 90 points de PIB doit réduire l'année suivante son ratio dette/PIB de $90/20=4,5$ points, ce qui est considérable.

Pourtant, selon l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, auquel se réfère l'article 4 du TSCG, « *le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant conformément à l'article 126, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles* ».

Cette règle est nettement moins contraignante. Par exemple, un Etat ayant une dette de 90 points de PIB doit réduire le ratio dette/PIB de seulement $(90-60)/20=1,5$ point.

Le présent article se référant explicitement aux dispositions du pacte de stabilité, l'erreur rédactionnelle n'a pas de portée juridique.

II. LA RÈGLE DE DETTE PRÉVUE PAR LE PACTE DE STABILITÉ EST MOINS CONTRAIGNANTE QUE LA RÈGLE DE L'ARTICLE 3 DU TSCG

La règle de dette du pacte de stabilité, reprise par le présent article, est souvent **mal comprise**, ce qui conduit parfois à la présenter comme plus contraignante que la règle de solde prévue par l'article 3 du TSCG.

En réalité, elle est **moins contraignante**.

En effet, elle ne s'applique pas à la dette exprimée en **milliards d'euros**, mais au « *rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB)* ». Or, la croissance du PIB tend spontanément à réduire le ratio dette/PIB.

En milliards d'euros, la dette d'une année n est égale (schématiquement) à la dette de l'année $n-1$, augmentée du déficit de l'année n . Ainsi, si la règle de dette s'appliquait en milliards d'euros, pour que la dette diminue il faudrait un excédent budgétaire.

En points de PIB, un déficit est possible, dès lors qu'il demeure modéré. Par exemple, un Etat qui a une dette de 90 points de PIB une année donnée et dont le PIB en valeur augmente de 3 % (ce qui peut correspondre à une croissance de 1,5 % en volume et une inflation de 1,5 %) voit, avant prise en compte de son déficit, son ratio dette/PIB ramené à $90/103 = 87,4 \%$, ce qui représente une diminution de 2,6 points. Le pacte de stabilité exigeant que ce ratio diminue seulement de $(90-60)/20 = 1,5$ point, la règle autorise un déficit de $2,6-1,5 = 1,1$ point de PIB.

Le déficit maximal autorisé par la règle de dette augmentera ensuite jusqu'à 1,7 point de PIB alors que le ratio dette/PIB diminuera, comme le montre le tableau ci-après.

Le déficit public autorisé par la règle de dette du pacte de stabilité, en fonction de divers niveaux de dette

(en points de PIB)

	90	85	80	75	70	65	60
Réduction du ratio dette/PIB nécessaire*	1,5	1,3	1,0	0,8	0,5	0,3	0,0
Réduction du ratio dette/PIB découlant d'une croissance de 3 % en valeur**	2,6	2,5	2,3	2,2	2,0	1,9	1,7
Solde minimal autorisé***	-1,1	-1,2	-1,3	-1,4	-1,5	-1,6	-1,7

On suppose que la croissance du PIB est de 3 % en valeur.

* $(\text{Dette en points de PIB} - 60)/20$.

** $\text{Dette en points de PIB} - (\text{Dette en points de PIB}/103)$.

*** Ecart entre les deux lignes précédentes.

Source : *commission des finances*

Evidemment, la règle de solde structurel prévue par l'article 3 du TSCG continuera de s'appliquer, de sorte qu'il ne sera pas possible en pratique d'avoir durablement des déficits aussi élevés. Toutefois cela montre bien que **la règle de dette est moins contraignante que celle prévue par l'article 3.**

ARTICLE 5

Programmes de partenariat budgétaire et économique

Commentaire : le présent article¹ instaure des « programmes de partenariat budgétaire et économique ».

Le présent article comprend deux alinéas ainsi rédigés :

« 1. Une partie contractante qui fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs en vertu des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, met en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes sont définis dans le droit de l'Union européenne. Leur présentation pour approbation au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne ainsi que leur suivi auront lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance.

« 2. La mise en œuvre du programme de partenariat budgétaire et économique et des plans budgétaires annuels qui s'y rattachent, fera l'objet d'un suivi par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne. »

Il s'agit donc de l'obligation, pour les Etats faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif, de mettre en place un « programme de partenariat budgétaire et économique » indiquant **les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour mettre fin à son déficit excessif.**

Le contenu et la forme de ces nouveaux documents ne sont pas précisés, le présent article se contentant d'indiquer que « le contenu et la forme de ces programmes sont définis dans le droit de l'Union européenne ».

On peut indiquer à cet égard que l'une des deux propositions de règlement² du *two-pack*, actuellement en cours de discussion, tend également à instaurer deux nouveaux documents :

- pour **tous les Etats**, des « plans budgétaires à moyen terme ». Le contenu de ces plans n'est pas non plus précisé (article 3) ;

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

² Proposition de règlement 2011/0386 (COD).

- surtout, dans le cas des **Etats faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif**, un autre rapport (prévu par l'article 7) sur « *l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes, les objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques, ainsi que sur les mesures adoptées et la nature de celles envisagées pour atteindre les objectifs fixés* ».

L'apport des « *programmes de partenariat budgétaire et économique* » paraît donc limité. La différence par rapport au *two-pack* – en l'état actuel de sa discussion – est que les Etats devraient indiquer les mesures non seulement budgétaires, mais aussi **économiques**.

Par ailleurs, le Gouvernement confirme que les « **programmes de partenariat budgétaire et économique** » n'auront pas de valeur juridiquement contraignante.

Les futurs programmes de partenariat budgétaire et économique, selon le Gouvernement

« A ce stade, les programmes de partenariat économique et budgétaire (PPE) n'ont pas encore été définis en droit communautaire. Il ne s'agit pas des plans budgétaires à moyen terme, mais de programmes de mesures et de réformes spécifiques aux pays que le Conseil a décidé de placer en procédure de déficit public excessif. L'objectif de ce dispositif est double :

« -améliorer la coordination « *ex ante* » des réformes économiques et budgétaires pour les Etats en déficit public excessif, puisqu'ils devront présenter leurs plans de réformes, sans toutefois que ceci ait une valeur juridiquement contraignante ;

« -traiter ensemble les aspects budgétaires et économiques : en effet, l'origine d'une situation de déficit public excessif ne se situe pas nécessairement dans la sphère purement budgétaire, des réformes structurelles portant sur la croissance et la compétitivité peuvent modifier fortement la trajectoire des finances publiques.

« Il est envisagé que le second paquet sur la gouvernance économique (« *two-pack* »), actuellement en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil, précise les conditions d'adoption de ces programmes, comme l'y invite l'article 5 du TSCG. »

Source : réponse au questionnaire adressé par le rapporteur général

Les « *programmes de partenariat budgétaire et économique* » correspondent donc à une simple obligation **d'information**. Il ne s'agit pas d'un passage de la politique économique sous une tutelle de l'Union européenne. Les Etats devront bien entendu se conformer par ailleurs aux obligations du pacte de stabilité, mais c'est déjà le cas.

ARTICLE 6

Indications sur les plans d'émissions de dette publique

Commentaire : le présent article¹ prévoit que les Etats transmettent aux institutions communautaires des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique.

Le présent article prévoit qu'« *en vue de mieux coordonner la planification de leurs émissions de dette nationale, les parties contractantes donnent à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique* ».

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique : « *Cette disposition vise à prévenir les situations de concomitance d'émissions susceptibles de provoquer des tensions sur les marchés. À noter que cette obligation d'information ex ante par les Etats membres est reprise dans le projet de règlement « sur le suivi renforcé et l'évaluation des projets de plans budgétaires des Etats membres de la zone euro », en cours de négociation. Elle constitue un premier pas dans le sens de la coordination des émissions des dettes des Etats de la zone euro* ».

Compte tenu du caractère très vague de la formulation retenue (« *des indications* »), **cet article n'a pas de portée juridique évidente.**

Interrogé à ce sujet par le rapporteur général, le Gouvernement indique : « *la France a déjà pour pratique de communiquer à la Commission ses programmes d'émission de dette. De manière régulière, elle indique également le degré d'avancement de ces programmes. Cet article a donc surtout pour effet, en ce qui concerne la France, de pérenniser les pratiques existantes* ».

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 7

Règle inspirée de la majorité qualifiée inversée pour les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif

Commentaire : le présent article¹ prévoit, dans le cas des Etats faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif en raison du non respect du critère de déficit, une procédure inspirée du vote à la majorité qualifiée inversée.

Le présent article est rédigé de la manière suivante :

« Dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée ».

L'objet du présent article est explicité ci-avant dans l'exposé général.

Comme cela y est expliqué, il n'est pas évident qu'il rende réellement plus automatique la procédure de sanctions. En revanche, il permet plus facilement à la Commission d'allonger le délai fixé à un Etat pour mettre fin à un déficit excessif.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 8

Saisine par un Etat partie de la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition

Commentaire : le présent article¹ permet la saisine par un Etat partie de la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition de la règle de solde structurel prévue par l'article 3.

Le présent article est explicité ci-avant dans l'exposé général.

Comme cela y est précisé, les éventuelles sanctions, qui seraient tardives, impliqueraient une violation persistante des obligations de transposition, et seraient vraisemblablement très inférieures au plafond de 0,1 point de PIB figurant dans l'article.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 9

Coordination des politiques économiques

Commentaire : le présent article¹ prévoit une coordination économique entre les Etats parties.

Le présent article est ainsi rédigé :

« Sur la base de la coordination des politiques économiques définie dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les parties contractantes s'engagent à œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et qui promeut la croissance économique grâce au renforcement de la convergence et de la compétitivité. À cette fin, les parties contractantes entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, en vue de réaliser les objectifs que constituent le renforcement de la compétitivité, la promotion de l'emploi, une meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et un renforcement de la stabilité financière ».

Le présent article, rédigé de manière très vague, n'a pas de portée juridique évidente.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 10

Recours à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux coopérations renforcées

Commentaire : le présent article¹ affirme la possibilité de recourir à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux coopérations renforcées.

Le présent article est ainsi rédigé :

« Conformément aux exigences établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes sont prêtes à recourir activement, chaque fois que cela est indiqué et nécessaire, à des mesures concernant les Etats membres dont la monnaie est l'euro, telles que prévues à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à la coopération renforcée, telle que prévue à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur ».

On rappelle que l'article 136 du TFUE permet aux Etats de la zone euro d'adopter des dispositions les concernant pour « renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire » ou « élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance ». Par exemple, les règlements du six-pack renforçant les sanctions dans le cas des Etats de la zone euro ont été pris sur la base de cet article 136.

Les coopérations renforcées concernent en revanche potentiellement l'ensemble des Etats.

Le présent article, rédigé de manière très vague, n'a pas de portée juridique évidente.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 11

Coordination des grandes réformes de politique économique

Commentaire : le présent article¹ prévoit une coordination des grandes réformes de politique économique.

Le présent article est ainsi rédigé :

« En vue d'évaluer quelles sont les meilleures pratiques et d'œuvrer à une politique économique fondée sur une coordination plus étroite, les parties contractantes veillent à ce que toutes les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles. Cette coordination fait intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert. »

Le présent article, rédigé de manière très vague, n'a pas de portée juridique évidente.

¹ Remarque : les articles 3 à 11 concernent l'ensemble des Etats signataires appartenant à la zone euro, ainsi que les Etats signataires n'appartenant pas à la zone euro mais qui auraient décidé d'être liés par tout ou partie de ces dispositions.

ARTICLE 12

« Institutionnalisation informelle » des sommets de la zone euro et de leur président

Commentaire : le présent article¹ procède à une sorte d' « institutionnalisation informelle » des sommets de la zone euro et de leur président (élu pour deux ans et demi).

I. LA SITUATION ACTUELLE

Les traités communautaires identifient trois formations au niveau des Exécutifs nationaux, conformément au tableau ci-après.

Les formations des Exécutifs nationaux reconnus par les traités communautaires

	Ensemble des Etats	Seuls Etats de la zone euro
Chefs d'Etat ou de Gouvernement	Conseil européen	-
Ministres	Conseil de l'Union européenne (différentes formations : Ecofin, etc.). Souvent appelé « le Conseil ».	Eurogroupe*

* Comme le prévoit l'article 137 du TFUE, « les modalités des réunions entre ministres des Etats membres dont la monnaie est l'euro sont fixées par le protocole sur l'Eurogroupe ».

Source : commission des finances

On observe que **les traités ne reconnaissent pas de formation réunissant les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la seule zone euro.**

Pourtant, **des sommets des chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro se sont tenus régulièrement depuis le début de la crise, pour exprimer des positions communes. Ainsi, à partir de leur première déclaration commune le 25 mars 2010, ils ont publié huit textes communs, à l'intitulé variable, comme le montre le tableau ci-après.**

¹ Remarque : les articles 12 et 13 concernent les seuls Etats signataires membres de la zone euro.

Les documents publiés par les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro

Intitulé du document publié	Date
Déclaration du sommet de la zone euro	29/06/2012
Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro	02/03/2012
Grandes lignes arrêtées pour la communication des Etats membres de la zone euro	30/01/2012
Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro	09/12/2011
Déclaration du sommet de la zone euro	26/10/2011
Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'Union européenne	21/07/2011
Conclusions des chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro	11/03/2011
Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro	25/03/2010

Source : commission des finances du Sénat, d'après le site Internet du Conseil européen

Par ailleurs, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone euro sont convenus d'organiser au moins deux fois par an des sommets de la zone euro (déclaration du sommet du 26 octobre 2011).

Enfin, lors de leur réunion du 1^{er} mars 2012, les chefs d'Etat ou de gouvernement des vingt-sept Etats membres de l'UE ont élu à l'unanimité Herman Van Rompuy non seulement président du Conseil européen, pour un second mandat de deux ans et demi, mais aussi **premier président du sommet de la zone euro**, pour un mandat de durée identique.

II. L' « INSTITUTIONNALISATION INFORMELLE » DES SOMMETS DE LA ZONE EURO ET DE LEUR PRÉSIDENT

- Mettant le droit en conformité avec la pratique constatée depuis mars 2010, et surtout mars 2011, le présent article reconnaît les « *sommets de la zone euro* ».

Il s'agit d'une sorte « d'institutionnalisation informelle ». En effet, le présent article prévoit paradoxalement que les dirigeants de la zone euro se réunissent « *de manière informelle lors de sommets de la zone euro* ». Cela s'explique en particulier par le fait que le TSCG n'est pas un traité communautaire.

Les sommets ne concerneront que les Etats de la zone euro qui auront ratifié le TSCG¹. Ils se tiendront au moins deux fois par an. L'organe chargé des préparatifs et du suivi des sommets de la zone euro sera l'Eurogroupe. Le président de la Commission européenne y participera, celui du conseil des gouverneurs de la BCE y étant invité, de même, éventuellement, que le président de l'Eurogroupe.

- Le présent article reconnaît également le « *président du sommet de la zone euro* », désigné à la majorité simple lors de l'élection du président du Conseil européen, pour un mandat de durée identique (soit deux ans et demi).

Ainsi, les formations représentant les Exécutifs nationaux disposeront désormais de trois « têtes » permanentes au lieu de deux (toutes nommées pour deux ans et demi) :

- actuellement, les deux présidents « permanents » (c'est-à-dire ne tournant pas avec la présidence tournante) sont ceux du Conseil européen (Herman van Rompuy) et de l'Eurogroupe (Jean-Claude Juncker) ;

- s'y ajoutera désormais le président du sommet de la zone euro (depuis mars 2012, également Herman van Rompuy).

¹ Le présent article prévoit toutefois que les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats non membres de la zone euro participent aux discussions « concernant la compétitivité pour les Parties contractantes, la modification de l'architecture globale de la zone euro et les règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir ».

ARTICLE 13

Conférence du Parlement européen et des parlements nationaux dans le domaine de la politique budgétaire

Commentaire : le présent article¹ prévoit une conférence du Parlement européen et des parlements nationaux dans le domaine de la politique budgétaire.

Le présent article est ainsi rédigé :

« 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 les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ».

I. UN ARTICLE SANS PORTÉE JURIDIQUE

Le titre II du protocole visé comprend deux articles, l'un prévoyant que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent et organisent la coopération interparlementaire², l'autre relatif à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)³.

Concrètement, la COSAC réunit les commissions en charge des affaires européennes. Le protocole précité prévoit toutefois qu'elle peut organiser « *des conférences inter-parlementaires sur des sujets particuliers* ».

¹ *Remarque :* les articles 12 et 13 concernent les seuls Etats signataires membres de la zone euro.

² *Article 9 :* « Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ».

³ *Article 10 :* « Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences inter-parlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position ».

Le présent article constitue un engagement politique de mettre en place – comme le permet le droit existant – une sorte de « COSAC finances publiques », réunissant les représentants des commissions chargées des finances.

II. LES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES PAR LE SÉNAT ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA RÉSOLUTION DU SÉNAT (MARS 2012)

A l'initiative de notre collègue Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes, le Sénat a adopté le 6 mars 2012 une *Résolution européenne pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne*¹, dans laquelle il propose de charger la COSAC d'organiser une Conférence interparlementaire réunissant des représentants du Parlement européen et des commissions concernées des parlements nationaux, « *aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique* ».

Cette conférence, qui adopterait des résolutions, serait « *convoquée à chaque étape importante du processus de coordination, notamment avant chaque Conseil européen de printemps pour débattre des grandes orientations budgétaires communes* ». Elle pourrait, le cas échéant, se réunir dans un format « *zone euro* ».

Résolution européenne pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne (n° 106, 2011-2012) adoptée par le Sénat le 6 mars 2012)

Le Sénat,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les conclusions du Conseil européen du 9 décembre 2011 et la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011,

Vu le règlement 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,

¹ *Résolution n° 106 (2011-2012).*

Vu la résolution du 1^{er} décembre 2011 du Parlement européen sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques,

Vu l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat,

Considérant le rôle incontournable des parlements nationaux dans la mise en œuvre de l'objectif essentiel d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dont l'élaboration doit se faire au plus près des citoyens ;

Considérant que la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance économique et budgétaire européenne nécessite le franchissement d'une nouvelle étape dans l'implication des parlements nationaux au sein des procédures législatives et de contrôles communautaires ;

Considérant qu'une Union économique et monétaire renforcée ne pourra atteindre ses objectifs et endiguer la crise qu'à travers la mise en œuvre d'une véritable politique de croissance et d'investissement soutenue par une harmonisation fiscale, sociale et environnementale ; soulignant que les crédits affectés à la politique de cohésion doivent être mobilisés dans ce sens ;

Considérant que l'avenir du « gouvernement économique européen » ne peut uniquement résider dans la tenue de sommets des États membres de la zone euro, même mensuels, mais consiste avant tout à étoffer et renforcer la procédure de coordination des politiques économiques et budgétaires, notamment dans sa dimension démocratique et parlementaire, sans méconnaître l'existence de situations d'urgence ;

Considérant, selon le règlement européen n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 précité, que « le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite et en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux »

Considérant, selon le même règlement européen, que « dans le respect des dispositions légales et politiques de chaque État membre, il convient que les parlements nationaux soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux » ;

Considérant essentiel que les parlements nationaux, conformément à la procédure normale de révision des traités, puissent émettre leurs recommandations sur toutes futures négociations institutionnelles ;

Le Sénat :

Invite le Gouvernement à soutenir l'institutionnalisation, au sein d'une Conférence interparlementaire commune, de la double légitimité démocratique que représentent le Parlement européen et les parlements nationaux aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique ;

Souhaite que cette conférence interparlementaire puisse être convoquée à chaque étape importante du processus de coordination, notamment avant chaque Conseil européen de printemps pour débattre des grandes orientations budgétaires communes des États membres et de l'Union et, le cas échéant, de voter une résolution sur ces sujets ;

Propose que cette conférence soit composée des représentants des commissions concernées des parlements nationaux et de représentants du Parlement européen ;

Propose que cette conférence interparlementaire, dans un format zone euro, puisse également se réunir lorsque la situation l'exige pour débattre et proposer une résolution à l'Eurogroupe ;

Appelle, en outre, à donner un rôle renforcé à la COSAC, notamment comme organe de préparation et de suivi de ces conférences interparlementaires ;

Invite la Commission européenne à associer les parlements nationaux au dialogue économique prévu par le règlement européen n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 précité dans le cadre de la coordination des politiques économiques et budgétaires ;

Se déclare prêt à s'engager dans un dialogue politique et un échange de vue réguliers avec le Parlement européen ;

Invite le Gouvernement à modifier sa circulaire du 22 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif dans toutes les matières qui concernent l'Union européenne et particulièrement la zone euro.

B. LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (SEPTEMBRE 2012)

Suivant l'exemple du Sénat, la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Christophe Caresche, a adopté, le 26 septembre 2012, une **proposition de résolution européenne**¹ sur « *l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen* ».

Ce texte, très proche de celui adopté par le Sénat, suggère que la Conférence prévue par le présent article se réunisse **au printemps et en automne**, en amont respectivement des recommandations du Conseil sur les programmes de stabilité et les programmes nationaux de réforme, et de l'adoption des grandes orientations de politique économique pour l'année suivante. Cette conférence comprendrait une **commission spéciale** constituée de représentants des Parlements des Etats membres de la **zone euro** et du Parlement européen.

La résolution invite en outre le Gouvernement à **consulter le Parlement** « *aux principales étapes du semestre européen et du processus européen de suivi et d'évaluation budgétaire* ». Elle ne précise pas toutefois si cette consultation devra être différente des actuels débats préalables aux conseils européens.

Enfin, la résolution estime « *indispensable que les calendriers budgétaires national et européen soient harmonisés de manière à rationaliser l'examen des textes et à garantir la cohérence entre les engagements européens et les décisions budgétaires nationales* ». Elle n'indique pas cependant si le calendrier budgétaire français devrait, selon elle, être modifié en conséquence.

¹ N° 203, 25 septembre 2012.

**La proposition de résolution européenne (n° 203) de M. Christophe Caresche sur
l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen
(adoptée le 26 septembre 2012 par la commission des affaires étrangères de
l'Assemblée nationale)**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son titre II relatif aux principes démocratiques ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier le titre VIII relatif à la politique économique et monétaire de sa troisième partie ;

Vu le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu 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, modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 ;

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2011 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM [2011] 0821) ;

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé à Bruxelles le 2 mars 2012 ;

Considérant le rôle incontournable des Parlements nationaux dans l'édification d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, au plus près des citoyens ;

Considérant que la mise en place d'un Gouvernement économique européen fondé sur la convergence des politiques économiques nationales, la solidarité financière et les disciplines budgétaires indispensables à la cohérence et à la prospérité de la zone euro exige d'affirmer l'ancrage démocratique européen ;

Considérant qu'une Union économique et monétaire renforcée ne pourra lutter efficacement contre la crise, enrayer la menace du déclin et garantir le progrès économique et social qu'en mettant en œuvre une politique ambitieuse de croissance, d'emploi et d'investissement étayée par une profonde harmonisation fiscale, sociale et environnementale ;

Considérant que le succès de la réorientation de l'Europe repose sur la pleine participation des Parlements nationaux, souverains budgétaires, à la détermination et à l'évaluation des objectifs communs ;

Considérant que la concrétisation du volet parlementaire du Gouvernement économique européen, dont il appartient aux Parlements nationaux et au Parlement européen de fixer les contours, appelle la formulation de propositions précises susceptibles d'engager rapidement des discussions constructives ;

1- Demande la création rapide de la Conférence prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ;

2- Estime que cette Conférence devra débattre, conformément aux dispositions du traité, de l'ensemble des enjeux relatifs à l'Union économique et monétaire, en particulier des politiques budgétaires et de leurs conséquences sociales, selon des modalités aptes à garantir que ses délibérations soient prises en compte aux diverses étapes de la coordination économique et budgétaire européenne. A cette fin :

– Une réunion ordinaire plénière pourra être organisée au printemps pour débattre de la cohérence des trajectoires budgétaires et des politiques de réformes nationales, avant que le Conseil de l'Union européenne n'adopte ses recommandations sur les programmes de stabilité et de réformes de chaque Etat membre ;

– Une seconde réunion plénière pourra être convoquée à l'automne pour débattre des grandes orientations des politiques économiques pour l'année suivante ;

3- Appelle à la constitution au sein de cette Conférence d'une commission spéciale composée de représentants des Parlements des Etats membres de la zone euro et du Parlement européen et chargée d'examiner les questions propres à la gouvernance de la zone euro et à la mise en œuvre des instruments européens de stabilité financière ;

4- Estime indispensable que cette Conférence et sa commission spéciale puissent soumettre toute contribution qu'elles jugent appropriée à l'attention des institutions européennes, selon des modalités de prise de décision qu'elles détermineront, sans que ces contributions ne lient les parlements nationaux ni ne préjugent de leur position ;

5- Considère que le Parlement français devra également débattre de l'ensemble des enjeux relatifs à l'Union économique et monétaire et invite à cette fin le Gouvernement à le consulter aux principales étapes du semestre européen et du processus européen de suivi et d'évaluation budgétaire ;

6- Estime indispensable que les calendriers budgétaires national et européen soient harmonisés de manière à rationaliser l'examen des textes et à garantir la cohérence entre les engagements européens et les décisions budgétaires nationales.

ARTICLE 14

Entrée en vigueur

Commentaire : le présent article fixe les modalités d'entrée en vigueur du TSCG.

Le présent article prévoit que le TSCG entrera en vigueur le **1^{er} janvier 2013** si douze Etats de la zone euro l'ont ratifié (sinon dès que douze Etats de la zone euro l'auront fait).

Bien entendu, il ne s'appliquera qu'aux Etats qui l'auront ratifié, conformément à un principe de base du droit international.

Au 17 septembre 2012, le TSCG avait été ratifié par 12 Etats, dont 8 membres de la zone euro.

Etat	Etat de la ratification	Date probable de ratification	Commentaire
Zone euro			
Belgique	En cours	Le Premier ministre a indiqué « <i>avant fin 2012</i> ».	
Allemagne	En cours de finalisation	Après l'autorisation de la cour de Karlsruhe le 12 septembre, le Ministre des Finances a indiqué que la promulgation de la loi de ratification devrait intervenir d'ici quelques semaines.	
Estonie	En cours de finalisation	Octobre 2012	
Irlande	Ratifié (mai 2012)		Ratification par référendum
Grèce	Ratifié (juin 2012)		
Espagne	Ratifié (juin 2012)		
Italie	Ratifié (septembre 2012)		
Chypre	Ratifié (juillet 2012)		
Luxembourg	En cours	Pas d'indication précise.	
Malte	En cours		Projet de loi déposé au Parlement en mars 2012.
Pays-Bas	En cours	Souhait d'attendre les élections du 12 septembre 2012	

Etat	Etat de la ratification	Date probable de ratification	Commentaire
Autriche	Ratifié (juillet 2012)		Le Président a promulgué la loi de ratification, qui a ensuite fait l'objet d'un recours constitutionnel ex-post, qui ne remet cependant pas en cause la ratification (décision attendue en février/mars 2013)
Portugal	Ratifié (juillet 2012)		
Slovénie	Ratifié (mai 2012)		
Slovaquie	En cours	Annoncé pour septembre 2012	
Finlande	Pas d'information claire		
Hors zone euro			
Bulgarie		D'ici fin 2012	
Danemark	Ratifié (juillet 2012)		
Lettonie	Ratifié (juin 2012)		
Lituanie	Ratifié (septembre 2012)		
Hongrie		Automne 2012	
Pologne		Fin 2012	
Roumanie	Ratifié (juin 2012)		
Suède		Pas avant 2013	

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement par le rapporteur général

ARTICLE 15

Adhésion de nouveaux Etats

Commentaire : le présent article fixe les modalités d'adhésion de nouveaux Etats.

Le présent article prévoit que « *les Etats membres de l'Union européenne autres que les parties contractantes peuvent adhérer au présent traité* » et fixe les modalités de cette adhésion.

Il n'appelle pas de commentaire particulier.

ARTICLE 16

Intégration au droit communautaire au bout de cinq ans

Commentaire : le présent article prévoit l'intégration du TSCG au droit communautaire au bout de cinq ans.

Le présent article est ainsi rédigé :

« Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne ».

Le présent article constitue une simple « clause de rendez-vous ».

On rappelle en particulier que l'article 2 du TSCG prévoit que le TSCG est inférieur au droit communautaire. La disposition de l'article 3 relative à la transposition de la règle de solde pourrait on l'a vu figurer, pour l'essentiel, dans l'un des deux règlements du *two-pack* actuellement en cours de discussion. Par ailleurs, plusieurs articles du présent traité sont trop vagues pour pouvoir être transposés.

Enfin, il ne s'agit pas d'intégrer mécaniquement au droit communautaire la totalité du TSCG, mais seulement de prendre les « *mesures nécessaires* », sur la base d'une « *évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 octobre 2012 sous la présidence de Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur, sur le projet de loi n° 21 (2012-2013) autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire.

M. François Marc, rapporteur. – Après le texte portant création du Mécanisme européen de stabilité, nous voici de nouveau saisis au fond d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité. Pour la deuxième fois en 2012, le Sénat a préféré confier l'examen d'un tel texte à notre commission des finances, considérant qu'il formait un tout avec le projet de loi organique et le projet de loi de programmation des finances publiques.

Depuis sa négociation et sa signature en mars 2012, le contexte a beaucoup évolué. Au départ, il s'agissait d'inscrire une règle contraignante dans notre Constitution après une année 2011 particulièrement difficile pour la zone euro marquée, entre autres, par un écart croissant des taux entre l'Allemagne et la France. La réforme du pacte de stabilité est entrée en vigueur à la fin du mois de novembre 2011, sans avoir donné lieu à de véritables débats politiques. Le nouveau président du conseil des gouverneurs de la BCE, Mario Draghi, proposa alors aux Etats membres un « contrat implicite » : une intervention de la Banque en échange d'un pacte budgétaire. Grosso modo, la présentation qu'en firent ensuite Mme Merkel et M. Sarkozy revenait à durcir le pacte de stabilité. Dorénavant, la sortie de crise reposait uniquement sur la discipline budgétaire, ce qui assombrissait les perspectives d'un retour à la croissance.

Et puis, avec l'élection de François Hollande, la donne politique et juridique a changé.

M. Vincent Delahaye. – Zorro est arrivé !

M. Francis Delattre. – Et la lumière fut !

Mme Michèle André. – Ecoutez ce que notre rapporteur a à dire !

M. François Marc, rapporteur. – Une nouvelle donne politique, donc, parce qu'un pacte de croissance complétait le pacte budgétaire ; nous en avons longuement parlé lors du débat d'orientation des finances publiques. La demande du candidat Hollande étant satisfaite, il n'y avait plus d'obstacles à ratifier ce traité. M. Jean-Marc Ayrault, qui se déplacera demain au Sénat pour un débat sur les orientations de la politique européenne, vous le redira.

Parallèlement, les Etats confièrent à Herman Van Rompuy le soin d'ouvrir les travaux sur la manière de remédier aux dysfonctionnements de la zone euro. C'est dans ce cadre que la France promeut, pour reprendre l'expression du Président de la République, sa conception de « l'intégration solidaire ».

Une nouvelle donne juridique, aussi, depuis que la Commission européenne, dans sa communication du 20 juin, a donné une interprétation souple du fameux article 3 qui institue la « règle d'or ». D'après elle, le caractère des nouvelles règles budgétaires à inscrire dans le droit national doit être contraignant et permanent, mais pas forcément au plan juridique. En d'autres termes, elle a repris le principe « se conformer ou s'expliquer ». Autrement dit, si un Etat est capable d'avancer les raisons pour lesquelles il a contourné une règle, il peut bénéficier d'une appréciation positive ou favorable. D'après le Conseil constitutionnel, l'article 3 laisse même aux Etats le choix d'adopter une règle contraignante ou une règle non contraignante. En définitive, ce traité pourrait améliorer le pacte de stabilité.

Cela dit, le pacte budgétaire ne représente qu'une partie du traité, un traité qui est intergouvernemental et non communautaire. Aux termes de son article 2, le droit communautaire primera en cas de conflit avec une disposition du traité. Le texte prévoit également la coordination de politiques économiques et l'institution d'une Conférence des parlements nationaux dont les contours restent à préciser, mais qui pourrait s'inspirer du succès de la COSAC. Son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2013 si douze Etats de la zone euro l'ont ratifié. Le calendrier sera certainement respecté, puisque douze Etats, dont huit de la zone euro, ont achevé leur procédure de ratification.

Comme nous venons de le voir, le traité aura une valeur juridique inférieure au pacte de stabilité.

Cependant son poids politique est tel qu'il pourrait conduire à modifier tant les procédures que les modalités d'application du pacte de stabilité. En particulier, il pourrait modifier la manière dont est apprécié le respect du critère de 3 % par les autorités communautaires, en mettant l'accent sur les efforts structurels des Etats plutôt que sur le niveau du déficit effectif. De même, les règles de majorité, dans le cas où la Commission voudrait être plus clémente, en raison de la conjoncture notamment, seront assouplies. A l'inverse, il n'est pas évident que le TSCG entraîne un durcissement des possibilités d'imposer des sanctions.

Quelle est la nature exacte de la règle qui figure dans le TSCG ? Constitue-t-elle un carcan ? Nous condamnera-t-elle à l'austérité ?

Elle paraît en tout cas économiquement plus pertinente que celle du volet « correctif » du pacte de stabilité. En effet, avec la règle du TSCG, les Etats doivent se fixer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel. Cet objectif ne peut pas correspondre à un déficit structurel supérieur à 0,5 points de PIB (1 point de PIB pour les Etats ayant une dette de moins de 60 points de PIB), alors que le pacte de stabilité prévoit que les Etats peuvent avoir un déficit structurel jusqu'à 1 point de PIB. Pour la France, cela ne change rien, puisque l'objectif qu'elle se fixe est déjà l'équilibre structurel.

Pour atteindre cet objectif, les Etats doivent définir une trajectoire de solde structurel, selon laquelle le déficit structurel doit être réduit de 0,5 point de PIB par an, soit 10 milliards d'euros dans le cas de la France.

La supériorité de cette règle sur celle du pacte de stabilité, qui fixe un objectif nominal de 3 %, est qu'elle est fixée en termes de déficit structurel et non de déficit effectif.

Avec la règle des 3 %, un Etat en situation de faible croissance doit, pour respecter son objectif de déficit, ajouter aux mesures structurelles des mesures supplémentaires pour compenser les effets de la moindre croissance du PIB.

La règle des 3 % oblige les Etats à faible croissance à prendre des mesures supplémentaires, ce qui pèse encore plus sur la croissance, ajoutant de la crise à la crise.

La règle du TSCG porte uniquement sur le solde structurel, indépendamment de l'évolution du solde conjoncturel. C'est pourquoi le Premier ministre a considéré, devant l'Assemblée Nationale, que le traité est « plus souple que le traité de Maastricht qui se focalise sur le seul déficit nominal ».

Politiquement, sans préjuger toutefois de ce que décidera le Conseil sur proposition de la Commission, le poids désormais accordé à la règle de solde structurel rendra difficile au Conseil de sanctionner un Etat qui ne respecterait pas le critère de 3 %, dès lors que cet Etat serait « en règle » avec le TSCG, affichant une ambition vertueuse de revenir à l'équilibre, dans le respect d'un OMT défini de manière argumentée.

Les protestations contre l'entrée en vigueur de la réforme du pacte de stabilité en novembre 2011 ont été beaucoup moins fortes que celles contre le TSCG. Pourtant l'application des règles du pacte de stabilité, et notamment l'objectif de revenir à un déficit nominal de moins de 3 % du PIB, nous oblige depuis 2011 à des efforts autrement plus importants que ce qui résulterait de la seule application du TSCG.

Ainsi, dans le PLF 2013, pour passer d'un déficit nominal de 4,5 % du PIB à 3 %, soit une réduction du déficit de trente milliards d'euros, il sera nécessaire de réduire le déficit structurel de 40 milliards d'euros. En 2011 et en 2012, il aura fallu réduire le déficit structurel de 30 milliards puis de 24 milliards d'euros. A titre de comparaison, l'effort que nous oblige à réaliser le TSCG n'est « que » de 10 milliards d'euros par an de 2014 à 2016, année du retour à l'équilibre structurel.

La question du solde structurel est au cœur du dispositif. Certains d'entre vous s'en sont déjà émus, et sur ce sujet les points de vue divergent. A l'Assemblée nationale, beaucoup, y compris le ministre du budget, ont relevé les incertitudes sur son mode de calcul. Elles sont réelles.

Sans entrer dans la technique, on peut dire que la détermination du solde structurel dépend de l'estimation que l'on retient pour le PIB potentiel de l'économie, et que les économistes peuvent avoir des estimations divergentes. On peut se demander s'il est pertinent de fonder une règle de finances publiques sur une notion aussi subjective.

Néanmoins, compte tenu de la situation dans laquelle se trouve l'économie européenne, on ne peut plus se permettre de fonctionner uniquement avec une règle dont les effets sont procycliques et récessifs. Malgré ses défauts, la notion de solde structurel permet de tenir compte de la conjoncture et d'éviter d'ajouter la crise à la crise : c'est donc la notion à retenir.

Comment faire pour atténuer ses défauts ? Une première piste est l'harmonisation des méthodologies. Autre proposition : s'en remettre, pour l'appréciation du respect de la trajectoire, à un « juge » indépendant. Cela renvoie à la discussion du projet de loi organique, qui cherche à résoudre cette difficulté en créant un Haut conseil des finances publiques.

Pour conclure sur l'analyse de la règle, quelques mots sur sa présumée rigidité.

Le traité prévoit que la constatation d'un écart par rapport à la trajectoire doit entraîner le déclenchement d'un mécanisme de correction dit « automatique ». En fait, l'automatisme est relative, voire inexistante : le mécanisme proposé par le projet de loi de programmation des finances publiques autorise de s'écarter de la trajectoire pendant trois années consécutives. En outre, l'interprétation du traité par la Commission européenne indique explicitement que les autorités budgétaires pourront conserver une marge d'appréciation sur la pertinence de son déclenchement. Pour la Commission, tout réside dans le principe « se conformer ou s'expliquer » : si on s'écarter de la trajectoire, il faut s'en expliquer. Le traité prévoit aussi que les écarts par rapport à la trajectoire sont acceptables en cas de « circonstances exceptionnelles », mais leur définition est tellement floue qu'elle laissera une place à l'appréciation des organismes indépendants qui devront être mis en place.

Enfin, le traité ne comporte pas seulement la règle de déficit. Il comprend aussi, à l'article 4, une règle de dette qui figure déjà dans le pacte de stabilité. Cette règle importante oblige les Etats, à compter de 2017, à réduire l'écart entre leur niveau de dette et le seuil de 60 % du PIB d'un vingtième par an. Un Etat comme la France, dont le ratio de dette est d'environ 90 points de PIB, devrait réduire son ratio de 1,5 point de PIB par an.

La règle est souvent mal comprise. D'une part, il ne s'agit pas de réduire le stock de dette en milliards d'euros, mais le ratio dette/PIB. D'autre part, selon la façon dont évolue le stock de dette en milliards d'euros et le PIB, le ratio peut diminuer alors même que le montant de la dette continue d'augmenter. Si la France respecte la trajectoire qui figure dans le projet de loi

de programmation 2012-2017, elle respectera la règle de dette avant même que celle-ci ait commencé à s'appliquer, en 2017. Ce point est rassurant sur la capacité de notre pays à s'inscrire dans cette nouvelle exigence.

Il faut néanmoins signaler une bizarrerie dans le TSCG : en recopiant la règle du pacte de stabilité, une erreur s'y est glissée. Si bien que, littéralement, ce n'est plus l'écart entre le niveau de dette et le seuil de 60 % qu'il faudrait réduire chaque année de 5 %, mais bien le stock de dette lui-même. Il s'agit évidemment d'une erreur de rédaction car, dans le cas contraire, la règle serait inapplicable et incohérente. En tout état de cause, dès lors que le traité renvoie à la règle figurant dans le pacte de stabilité, c'est bien la règle dans sa rédaction communautaire qui s'appliquera. Nous pouvons être rassurés sur ce point.

Sans verser dans la politique-fiction, je veux souligner qu'un rejet du traité présenterait des inconvénients majeurs. La France serait d'abord marginalisée puisque, contrairement à la Constitution européenne enterrée à la suite du « non » français, le traité entrerait en vigueur malgré elle et s'appliquerait aux Etats l'ayant ratifié. Autrement dit, le TSCG n'a pas besoin de la France pour fonctionner. La France perdrait en outre sa crédibilité : elle romprait unilatéralement le contrat implicite entre la BCE et les Etats, qui conditionne la politique monétaire accommodante de la BCE au respect des règles budgétaires par les Etats ; elle ne respecterait pas l'engagement pris lorsque ses partenaires se sont ralliés à l'idée de pacte pour la croissance au mois de juillet. Dans ces conditions, et alors que certains Etats membres se sont ralliés à la position de la France, comment penser que notre pays pourrait peser sur les débats économiques à venir ?

Les différents ministres n'ont pas tort lorsqu'ils estiment qu'un rejet du traité par la France entraînerait une augmentation auto-réalisatrice des taux auxquels elle se finance, et donc une spirale comparable à celle qu'ont connue l'Espagne et l'Italie.

Mais, dans une telle situation, la France serait encore plus démunie que l'Espagne et l'Italie : elle aurait des difficultés à convaincre ses partenaires de la faire bénéficier du soutien du MES, puisque le préambule des traités MES et TSCG lie le bénéfice du MES à la ratification du TSCG. Nous avons vu lors des débats sur le MES que ce lien n'était pas juridiquement contraignant. Mais politiquement, il faudrait convaincre une majorité d'Etats actionnaires du MES, représentant au moins 85 % du capital, de voter en faveur d'une aide à la France, ce qui serait sans doute complexe à réaliser.

Si elle devait bénéficier, sous une forme ou sous une autre, d'une aide de ses partenaires européens, à travers le MES ou la BCE, cette aide serait soumise à des conditions, selon des règles au moins comparables à celles du TSCG, et probablement plus rigoureuses.

En définitive, même si l'augmentation des taux ne se produisait pas, la France resterait soumise aux règles du pacte de stabilité et, si elle ne respectait pas le critère des 3 % de déficit, elle ne pourrait pas plaider les

circonstances atténuantes en mettant en avant son respect des règles du TSCG, puisqu'elle l'aurait rejeté.

Voilà la situation. La préconisation de votre rapporteur général est d'inciter à l'adoption de ce traité, à la suite des arguments que j'ai tenté de vous exposer avec le plus de conviction possible. Le pacte de croissance ayant changé la donne et modifié le contexte, le TSCG constitue un assouplissement des règles en vigueur jusqu'à présent. La France a intérêt à l'adopter, si nous ne voulons pas retourner vers des règles plus procycliques. L'emploi du solde structurel permettra en effet de pratiquer des corrections budgétaires contracycliques plus facilement qu'auparavant ; le traité nous offre l'opportunité d'opérer plus facilement des corrections de trajectoire. Il est donc souhaitable que notre commission préconise en séance de la manière la plus large possible, et si possible à l'unanimité, un vote favorable.

M. Philippe Marini, président. – Je voudrais souligner les efforts méritoires déployés par notre rapporteur général pour nous persuader de voter en faveur du texte qui fait l'objet de son rapport. Ces efforts sont d'autant plus méritoires qu'il y a quelques mois, avant ce qu'il a appelé, à juste titre, la « nouvelle donne » politique, les appréciations et le jugement qu'il portait sur le TSCG n'étaient pas tout à fait les mêmes. Il nous a livré une analyse *Canada Dry* d'un texte présenté comme nuancé et modéré, alors qu'il l'avait présenté pendant des mois et des mois comme un carcan et un gage d'austérité ! Nous ne pouvons que saluer la performance, et les qualités de souplesse de sens de l'adaptation dont elle témoigne.

En toute cordialité, je voudrais toutefois relever deux ou trois points. Vous ne nous ferez tout de même pas croire que grâce au pacte pour la croissance et l'emploi 120 milliards d'euros vont s'investir en France et avoir un impact sur la conjoncture économique de notre pays. Nous en avons déjà parlé, et vous savez bien que l'essentiel des crédits de ces fonds structurels sera affecté aux Etats qui en sont déjà bénéficiaires, comme par exemple la Roumanie et la Bulgarie, et n'aura donc pas d'effet sur la croissance française. Quelques milliards d'euros tout au plus peuvent, si le gouvernement français a des projets et les présente à temps, accélérer le rythme de l'activité dans notre pays. Je vous connais trop bien, Monsieur le rapporteur général, pour penser que vous n'avez pas la même lecture que moi !

Vous évoquez enfin, dans une approche pédagogique que je partage, le changement de référentiel, avec l'appel à la notion de solde structurel. C'est en effet l'innovation du TSCG. Elle appelle une instance neutre, susceptible de garantir le calcul de certaines grandeurs économiques.

Certains d'entre nous seront particulièrement attentifs, lors de l'examen du projet de loi organique qui découlera de ce débat, à ce qu'il s'agisse bien d'un dispositif cohérent, et à ce que le Haut conseil des finances publiques ne soit pas un ensemble vide, ni même un organe qui n'exercerait pas toutes les prérogatives qui doivent lui revenir.

En tout état de cause, nous devons nous habituer à raisonner en termes complexes, ce qui n'est pas simple vis-à-vis de l'opinion publique. Par exemple, ce qu'on présente comme une économie dans les dépenses n'est en réalité, selon les chiffres mêmes du gouvernement, qu'un freinage dans une tendance acquise à l'accroissement !

Substituer à des données nominales des données structurelles est un facteur de complexité, qui suppose davantage de confiance envers l'Etat et les pouvoirs publics, et pas seulement dans l'enceinte parlementaire mais aussi et surtout dans le cadre de la zone euro : pour que la surveillance multilatérale prévue ait un sens, il faut que les notions soient les mêmes dans chaque Etat.

En conclusion, je ne résiste pas à la tentation de vous titiller un peu, Monsieur le rapporteur général, sur ce que vous nous dites au sujet de la France qui ne doit pas s'interdire *a priori* de se réclamer de la règle du TSCG, plus souple que celle prévue par le pacte de stabilité, en particulier si la croissance devait être nulle ou négative en 2013. Ceci est-il compatible avec les propos du ministre de l'économie et des finances, Pierre Moscovici, qui nous affirmait que les 3 % seraient respectés absolument, et qu'il n'était pas même question de 3,1 % ou de 3,2 % ? Monsieur le rapporteur général, seriez-vous plus laxiste que le ministre que vous soutenez ?

M. Francis Delattre. – Nous venons de vivre un grand moment ! Notre rapporteur s'adressait d'abord à ses collègues de la majorité...

M. Richard Yung. – Oh !

M. Francis Delattre. – Sur le fond, nous avons soutenu ce traité, nous le voterons. Mais en nous souvenant de toutes les attaques contre « Merkozy », nous avons tout de même quelques questions à vous poser. Où est la cohérence, si chère à M. le Premier ministre qui l'invoque à tout bout de champ ? Vous discourez sur la croissance, alors que vous ne prenez aucune mesure de réforme structurelle, ce qui nous amène tout droit à la décroissance !

M. François Patriat. – Parlez du déficit !

M. Francis Delattre. – Quelles que soient vos circonlocutions oratoires, si vous imposez réellement un point et demi de prélèvement supplémentaire par rapport au PIB, nous allons tout droit à la récession ! Alors, quand vous prétendez, avec le président de l'Assemblée et certains de vos collègues, qu'en 2014 tout ira mieux et que nous atteindrons les 3 %, alors qu'un institut prévoit dès aujourd'hui un déficit de 3,5 %, nous savons à quoi nous en tenir !

Le Haut Conseil justifie bien des accommodements. Que l'on parle de déficit structurel, de « nouveau PIB », de PIB réel ou virtuel, un fait demeure : la réalité économique n'est pas virtuelle ! Nous allons directement vers la récession. Nous allons voter un traité qui fera comprendre aux Français que la France doit devenir raisonnable, qu'elle doit mener une politique budgétaire équilibrée, pour faire en sorte que les générations futures ne soient pas

accablées par une dette insupportable. J'avoue que je regrette la franchise de Mme Bricq et son honnêteté (*protestations à gauche*), lorsqu'elle promettait que les 100 milliards nécessaires pour parvenir aux 3 % seraient réalisés pour 50 % par des économies et pour 50 % par la fiscalité. Ce n'est pas du tout ce que vous dites, lorsque vous parlez d'un tiers pour la fiscalité des entreprises, un tiers pour la fiscalité des ménages et un tiers pour les économies, d'autant que personne ne sait si où vous allez les faire !

M. François Patriat. – Vous ne l'avez jamais fait !

M. Francis Delattre. – Nous sommes dans le virtuel, alors que la situation exige du courage. Nous assumerons nos responsabilités et nous voterons le traité, même s'il sera difficile d'adopter à l'unanimité votre rapport en zigzag.

M. Philippe Marini, président. – Vous soulevez une difficulté réelle !

M. Roger Karoutchi. – Je n'en suis pas encore à « rendez-vous Mme Bricq ». Laissez-la exercer ses nouvelles fonctions : une expérience ministérielle est toujours utile ! Quoi qu'il en soit, je salue l'artiste, parce que l'exercice n'est pas simple !

M. Philippe Marini, président. – En effet !

M. Roger Karoutchi. – Il y a quelques mois, c'était impossible d'accepter un tel traité, puis vous changez deux virgules et trois accents et vous nous expliquez que ce serait une catastrophe pour le pays si ce texte n'était pas voté ! Il y a six mois, vous ne pouviez en aucun cas le voter, parce qu'il ne mentionnait ni l'emploi ni la croissance ; François Hollande le jugeait inacceptable et s'était engagé à le renégocier. Puis, dès lors qu'il suffit que 12 Etats de la zone euro aient ratifié ce traité pour qu'il entre en vigueur, la capacité de François Hollande de le renégocier est égale au néant. Cela devient donc une promesse électorale non tenue, mais vous vous employez à convaincre, surtout dans votre propre camp, que ce dont vous ne vouliez hier à aucun prix doit être adopté aujourd'hui. Peut-être certaines règles doivent-elles être assouplies... En réalité, la situation financière de l'Europe, de la France, est telle que, quel que soit le gouvernement, il faut réduire le déficit et revenir le plus vite possible à l'équilibre. Toute l'Europe devra aller en ce sens. J'aurais préféré entendre le Président de la République dire franchement : « les conditions budgétaires étant ce qu'elles sont, nous n'avons pas réussi à faire prendre des mesures pour l'emploi et la croissance ». Les 120 milliards ? Même le Gouvernement en parle très peu !

Ce texte est plutôt bon, à l'origine. Vous vous êtes battus pour que ne soit pas inscrite dans la Constitution la règle d'or. Qu'est-ce que cela change par rapport au fait qu'il faut tendre vers l'équilibre, que le gouvernement soit de droite ou de gauche, et trouver des solutions ?

Naturellement, nous allons voter le traité. Allons-nous voter le rapport ? Nous aurions préféré entendre M. Marc reconnaître que le traité

allait dans le bon sens, qu'il n'avait été possible de le modifier qu'à la marge mais qu'il était nécessaire de l'adopter. Il n'aurait sans doute pas été voté par tout le monde à gauche et à droite, mais les gens peuvent évoluer : moi-même, j'ai fait campagne contre le traité de Maastricht ! Franchement, convenez qu'en six mois, le texte n'a guère changé ! Nous voterons donc le traité négocié par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel.

M. Philippe Marini, président. – Il semble que les difficultés se confirment.

M. Albéric de Montgolfier. – Je voterai le texte en séance, mais je m'interroge beaucoup sur le rapport... Je regrette l'absence d'examen conjoint avec la loi organique dans laquelle sera fixée, par exemple, la composition du Haut conseil. Les deux sont intimement liés. Deuxième regret, le mécanisme retenu est une usine à gaz. Il aurait été pourtant simple d'inscrire la règle d'or dans la Constitution ! Le Conseil constitutionnel ne l'impose pas, certes, mais ne l'interdit pas. Et j'ai des doutes sur la légitimité du futur Haut conseil.

Notre rapporteur général estime que le message délivré par le gouvernement depuis mai dernier a permis de lever le doute des investisseurs sur la capacité de la France à rembourser sa dette publique. La trajectoire de réduction des déficits a été définie et appliquée bien avant ! Le précédent gouvernement a engagé la réduction du déficit budgétaire, avec l'objectif des 3 % puis d'un retour à l'équilibre. En quoi le message a-t-il changé ? Les investisseurs n'ont jamais eu de doutes à propos de la France ; à aucun moment nous n'avons connu d'envolées de taux d'emprunt comme l'Espagne ou l'Italie. J'attendrai les explications du rapporteur général avant de me prononcer sur le rapport.

M. Richard Yung. – M. Delattre parle de contorsions. J'en vois aussi de votre côté. Quel tango argentin sur le vote du rapport et le vote du traité. Vous êtes à la peine pour vous en expliquer...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Pas du tout, tout est parfaitement clair.

M. Richard Yung. – Je ne vois pas ce qui vous empêche de voter le texte du rapporteur général. Les débats que nous aurons sur les perspectives européennes et sur le traité sont des débats structurants, et importants, ils engagent notre politique économique sur plusieurs années.

Nous réalisons ce que vous souhaitez, nous entamons la réduction du déficit, sur l'origine duquel je ne m'étendrai pas. Il atteint aujourd'hui 2 000 milliards d'euros. Notre politique vise à le ramener à 4,5 % du PIB puis à 3 % ; il sera ensuite réduit de 0,75 % par an pendant quatre années. C'est une politique courageuse et difficile. Dans le même temps, nous cherchons des marges de manœuvre, mais ce n'est pas chose facile. Monsieur le président, vous qualifiez le pacte de croissance de « petites sommes ». Beaucoup a changé depuis le sommet des 28 et 29 juin : pacte de croissance, taxe sur les transactions financières, union bancaire ; ce n'est pas rien ! J'ai entendu parler

d'obligations de projet pour 3,5 milliards d'euros, de l'augmentation de capital de la BEI avec un effet de levier pour la France de 5 milliards, de la réaffectation des fonds structurels non utilisés. Certes, il ne s'agit pas d'une injection keynésienne au sens du New Deal. Mais celle-ci serait-elle possible en Europe aujourd'hui ?

Je ne vois pas en quoi une inscription de la règle d'or dans la Constitution aurait été plus simple. On n'écrit pas de chiffres dans la Constitution, ne serait-ce que parce qu'ils peuvent changer après quelques années !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Justement !

M. Richard Yung. – Je vous rappelle que la France a signé des textes bien plus contraignants, le « six pack » ou le « deux pack » en cours de négociation. Ils sont au moins aussi compliqués.

Vous appelez de vos vœux des prévisions économiques confiées à une institution neutre, crédible. Cela figure dans le « deux pack ». Nous aurons un débat sur ces sujets, mais en attendant, je soutiens le rapporteur général.

M. Thierry Foucaud. – Chacun connaît nos positions sur le sujet, et nous les défendrons en séance, mais je tenais à redire ici combien ce traité est néfaste pour la France ; c'est une erreur politique et économique. Plutôt que de s'entendre sur la meilleure solution, qui eût été le référendum, vous préférez rester dans votre entre soi et vous donnez des leçons de démocratie. Je trouve déplorables les propos que j'ai entendus ici, sachant l'état dans lequel les gouvernements de droite ont plongé la France. Ce traité, y compris dans sa version modifiée, est mauvais pour notre pays, il l'engage sur la voie de l'austérité qui n'amènera aux Françaises et aux Français que souffrances.

Le président Marini a salué les efforts méritoires du rapporteur général. Une fois n'est pas coutume, je le suis. Car j'ai connu François Marc tenant un tout autre discours que celui qu'il nous tient aujourd'hui. Les 120 milliards du pacte de croissance ne serviront ni la France, ni la croissance ! Cessons de leurrer les Français ! Le Président de la République ne tient pas les mêmes propos que le candidat de naguère et l'on est à tel point dans le double langage que notre rapporteur général lui-même a bien du mal à gérer les contradictions. Comment parler de croissance quand on sait qu'elle ne sera pas au rendez-vous, parce que l'on n'en met pas en place les instruments ?

Je voterai contre le traité, et contre les conclusions du rapporteur général.

Mme Fabienne Keller. – L'Union européenne a franchi une première étape, nous a dit le rapporteur général. En effet : ayant pris acte du changement de gouvernement, elle a, ainsi qu'elle sait le faire, bâti du compromis pour sauver la face de son nouvel interlocuteur. De fait, le pacte de croissance est emballé dans de nouveaux articles sans aucune portée juridique. Le seul qui en ait une, c'est l'article 3, relatif au pacte budgétaire.

J'admire le talent de M. Marc, qui s'est lancé dans de longues explications, mais je m'inquiète de la façon dont sera mesuré le déficit structurel : nous pourrions donner le sentiment, dangereux, de changer le thermomètre. Les acteurs économiques ne nous en évalueront pas moins à l'aune de critères robustes. Les Européens nous regardent. Je sors d'un échange avec les membres CDU-CSU de la commission des finances du Bundestag : les Allemands attendent de nous des signaux clairs. Or, je constate que ce sont les recettes fiscales qui permettent de boucler le projet de loi de finances pour 2013. Où sont les économies structurantes ? J'aurais aimé que le rapporteur général soit aussi prolix sur cet impératif qu'il l'a été dans sa présentation. Où sont les économies réelles ?

M. Jean-Pierre Caffet. – Oui, madame Keller, l'Union européenne a réalisé un compromis. Parce qu'il existait des positions différentes. Celle du Président de la République nouvellement élu n'était pas celle qui a prévalu sous le quinquennat précédent, où le gouvernement a dépensé sans compter...

M. Philippe Marini, président. – Allons donc !

M. Jean-Pierre Caffet. – Mais oui : 600 milliards de dette en cinq ans, ce n'est pas rien. Soyons justes : en 2011, il s'est enfin rendu compte que la situation n'était plus tenable, qu'il devait faire preuve de plus de sérieux dans la gestion des finances publiques, et il a commencé à réduire le déficit structurel. Parallèlement, le président Sarkozy a aligné ses positions économiques, voire sa vision du modèle social, sur l'Allemagne – à un point que l'on n'avait jamais vu. Des meetings communs Sarkozy-Merkel ont même été envisagés !

Il est vrai qu'il est plus juste de parler aujourd'hui d'un traité complété que renégoциé, mais le fait est que l'alternance en France a créé au sein de l'Union européenne une nouvelle donne, habilement construite avec nos partenaires du Sud, je pense à l'Espagne et à l'Italie. Changement ténu ? La France a eu une part prépondérante dans l'initiative de croissance. Le dossier de la taxe sur les transactions financières lui aussi a progressé.

Mme Fabienne Keller. – Vous la doublez après avoir voté contre !

M. Jean-Pierre Caffet. – Oui, madame Keller, le compromis s'est effectivement noué autour de la progression et de la réorientation de la construction européenne. Ce traité, dont je n'ai jamais été un farouche détracteur, avait été initialement pris pour apaiser les marchés financiers ; pour calmer, également, une opinion allemande extraordinairement inquiète devant le tour que prenait l'Europe avec la Grèce et le MES. Par parenthèse, le gouvernement allemand a été le seul autour de la table à la BCE à s'opposer à la proposition de Mario Draghi d'acheter de la dette sur le marché secondaire. Depuis, il y a eu des avancées. Si l'alternance n'a pas bouleversé la donne européenne, elle a contribué à la faire évoluer.

M. Philippe Marini, président. – La présentation est plus acceptable...

M. Jean-Pierre Caffet. – La règle qu’institue ce texte est, d’après moi, de bon sens : les Etats, en régime permanent, doivent être à l’équilibre structurellement, tout en s’accordant, en cas de crise, la possibilité de déficits conjoncturels. J’approuve le rapport de M. Marc et voterai pour la ratification du TSCG.

M. Philippe Marini, président. – Belle plaidoirie !

M. Vincent Delahaye. – Inutile de commenter l’habillage politique auquel recourt la majorité pour justifier ses revirements : il est particulièrement habile. Je préfère me réjouir de l’adoption de règles plus contraignantes s’imposant à des Etats dépensiers, dont le nôtre.

Ce qui me réjouit moins est la complexité du texte. Comment sera évalué le « PIB potentiel » qui se calcule sans tenir compte des « tensions sur les facteurs de production » ? Qu’est-ce donc qu’une « tension sur les facteurs de production » ? La définition de solde structurel prêtera toujours à discussion. On sera toujours tenté de recourir à des mesures conjoncturelles, hors solde structurel bien sûr... La solution était d’en rester au solde effectif pour réduire la dépense publique. Une politique d’économie n’est pas récessive pourvu qu’elle s’attaque sérieusement aux dépenses inefficaces, et nous savons qu’il y en a. Nous y aurions tous gagné.

Qui déterminera le PIB potentiel et le solde structurel ? Le Haut conseil des finances publiques, qui devra donner son avis sur l’hypothèse de croissance ? Ou laissera-t-on ce soin à la discrétion du Gouvernement ? Dans le dernier cas, j’émettrai de très vives réserves.

M. Philippe Marini, président. – L’intervention portait tout à la fois sur le traité et la loi organique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le Conseil constitutionnel n’a pas jugé nécessaire de réviser la Constitution, mais il ne l’interdit pas non plus ! Nous, à droite, nous nous apprêtons à le faire. Cela avait le mérite de la clarté, de la transparence et de la sincérité. Tout le contraire de ce rapport plein d’hypocrisie qui s’adresse, non pas à nous, mais à la majorité. Ah ! Certaines contorsions sont douloureuses... Je préfère l’attitude de M. Foucaud, qui ne dévie pas de sa position.

Beaucoup plus grave que l’habillage politique, l’incertitude que vous faites peser sur le respect de la parole de la France. Vous utilisez spécieusement la notion de solde structurel ; 3 %, pour autant, c’est déjà du déficit. Permettez-moi de vous le rappeler ! Depuis quelques temps, curieusement, les grands élus de gauche discutent le chiffre, M. Yung vient de le faire à l’instant. Cela en dit long sur vos intentions.

Pour convaincre vos collègues, vous prétendez avoir obtenu des avancées. Au vrai, tout ce que vous avez gagné, c’est du flou, afin de pouvoir demain contourner nos obligations. Si vous aviez réellement voulu le dissiper, vous auriez choisi, comme nous, l’option de la révision constitutionnelle.

M. Philippe Marini, président. – Voilà une mise en jambe pour la séance publique.

M. Jean-Paul Emorine. – Il est clair que le TSCG n'a pas été renégocié ! Quant au pacte de croissance, les redéploiements de crédits bénéficieront à d'autres pays qui ont des besoins financiers plus urgents. J'aurais préféré une inscription de la règle dans la Constitution, la meilleure garantie pour nos concitoyens contre une dérive des dépenses publiques.

On trouve peu d'économies dans le projet de loi de finances 2013 : il n'est que de voir le nombre de fonctionnaires : 23 % des actifs en France, 10 % en Allemagne ! Quel retour à la croissance espérer dans ces conditions ? Le FMI, dans ses perspectives publiées aujourd'hui, prévoit pour la France une croissance de 0,1 % du PIB. C'est inquiétant pour l'avenir !

Quels que soient les discours entendus, si le texte nous convient sur le fond, il faut le voter. On peut s'abstenir en commission sur le rapport parce que l'on ne partage pas la vision du rapporteur général, mais voter en séance la ratification du traité.

M. François Marc, rapporteur. – Vous saluez chez moi des talents cachés de contorsionniste... Pourtant ma ligne politique est claire, dans le droit fil de celle que défendait, ici-même notre ancienne rapporteure générale, Nicole Bricq. Elle a fait preuve d'une très grande prudence d'interprétation : elle fut une des premières à considérer, en février 2012, qu'il pourrait ne pas y avoir d'obligation pour la France à inscrire le traité dans la Constitution, analyse confirmée depuis par le Conseil constitutionnel.

Il ressort de plusieurs interventions que ma présentation a peut-être été rapide sur certains points, sur lesquels je vais revenir.

En ce qui concerne le contexte économique et la croissance, les résultats obtenus par le Président de la République et les 120 milliards d'euros du pacte de croissance ne constituent pas un simple « habillage » ! Au contraire, ils traduisent un changement d'état d'esprit, qu'il fallait provoquer, au sein de l'Union européenne. Lorsque Mario Draghi a avancé le 25 avril le terme de « pacte de croissance », il a montré qu'il partageait notre préoccupation sur ce sujet.

De même Herman Van Rompuy, dans son pré-rapport et ses propositions, a-t-il évoqué la croissance et parlé de mutualisation des dettes, termes non innocents, qui auraient encore, il y a peu, suscité l'hostilité des Allemands. La logique keynésienne reste donc bien présente dans l'esprit de certains des dirigeants européens. De ce point de vue les engagements ont été pris et la France a contribué à cette réorientation. Les débats tenus lors de l'élection présidentielle n'auront pas été vains !

En réponse à M. Marini, qui s'étonne que l'on puisse évoquer une hypothèse de croissance nulle ou négative en 2013, je rappelle qu'il ne s'agit que d'une hypothèse de travail. Je suis persuadé que nous tiendrons l'objectif de réduction du déficit à 3 %. A cet égard le projet de budget 2013 contient de

nombreuses propositions concrètes. Mais notre rôle n'est-il pas aussi d'envisager des politiques correctrices ou d'ajustement dans le cas contraire ?

Nicole Bricq était-elle plus ambitieuse que moi sur la part respective des économies de dépenses et des surcroûts de recettes ? Elle se prononçait pour le 50-50. Nous tenons la même ligne. Lors de l'examen du texte de programmation budgétaire, j'ai ainsi souligné que cet effort de 100 milliards d'euros serait équitablement partagé à l'horizon 2017 : 50 en recettes, 50 en dépenses...

M. Francis Delattre. – Aujourd'hui le rapport est de 2/3, 1/3 !

M. François Marc, rapporteur. – Dans l'immédiat, l'effet récessif d'une action sur les recettes étant moindre que celui d'une baisse des dépenses, il apparaissait légitime de commencer par une hausse des recettes, l'objectif de moyen terme étant de parvenir à un équilibre 50-50, à l'horizon de la programmation pluriannuelle. Nicole Bricq et moi-même tenons bien le même discours.

Albéric de Montgolfier m'interpelle à propos d'une formule qui le heurte, concernant les évolutions intervenues depuis mai dernier. Ma préoccupation était de constater que les marchés avaient bien réagi. Rappelez-vous, on disait alors que l'élection présidentielle aurait des effets dépressifs sur l'activité et des effets négatifs sur l'évolution du *spread* de taux d'intérêt... En réalité, les marchés ont été plutôt bienveillants à l'égard de la nouvelle équipe !

Nous aurons l'occasion de revenir bientôt sur les mesures structurelles. Nous verrons à ce moment où trouver les 50 milliards – ou 40 – dont nous parlons. Ce n'est pas l'objet du présent projet de loi de ratification du TSCG. Quant à l'inscription de la « règle d'or » dans la Constitution, la question a été tranchée par le Conseil constitutionnel. Je ne peux rien dire de plus. J'en viens à la question de M. Delahaye sur le rôle du Haut conseil des finances publiques. Ce conseil va...

M. Francis Delattre. – ... mutiler le Parlement !

M. François Marc, rapporteur. – ...vérifier si la trajectoire des finances publiques est respectée. Il aura sa propre appréciation du solde structurel, qui sera prise en considération par le Gouvernement. Le Haut conseil sera donc naturellement amené à faire connaître sa méthodologie – et d'ailleurs, à venir la détailler devant nous.

Le président Marini a parlé de belles plaidoiries. Je le remercie de reconnaître la bonne articulation des arguments que j'ai utilisés : il ne s'agit pas d'une navigation périlleuse entre des récifs. Je regrette de ne pouvoir satisfaire les attentes de notre collègue du groupe CRC. Je ne crois pas m'être éloigné de mes positions passées. Il s'agit de concilier la préoccupation européenne et l'ambition de croissance.

Pour finir, je vous invite à regarder l'évolution de la conjoncture de ces dernières semaines. Le FMI a formulé ce jour ou hier des appréciations qui donnent du sens à la notion de solde structurel et à la nécessité de mesures contra-cycliques qui permettent de s'affranchir d'un carcan trop rigoureux. Vous savez qui dirige le FMI actuellement : les propos que sa directrice générale tient aujourd'hui pourraient apparaître contradictoires avec sa position d'il y a quelques mois...

La situation est grave, la conjoncture se dégrade : la France se doit d'avoir une politique vertueuse. Tel est le cas et les marchés le reconnaissent.

M. Philippe Marini, président. – Un petit rappel de procédure avant que nous passions au vote : ce texte est une loi ordinaire, pas une loi de finances, c'est donc le texte de la commission qui sera débattu en séance. Mais si le texte de la commission est rejeté, c'est le texte du Gouvernement qui sera examiné. Le rapporteur général n'ayant proposé aucun amendement, les deux textes sont identiques. Autrement dit, un vote négatif sur le rapport serait sans conséquence, il n'empêcherait pas tous ceux qui le veulent de voter le texte du Gouvernement en séance publique... Je tenais à souligner cette bizarrerie de procédure...

La commission a adopté le projet de loi par 15 voix pour, après prise en compte des délégations de vote, 2 contre et 9 abstentions.

ANNEXES

I. LEXIQUE

BCE	Banque centrale européenne.
Croissance potentielle	Croissance de long terme de l'économie, résultant de l'évolution de la population active, de l'investissement et de la croissance de la productivité globale des facteurs.
Déficit excessif	Dans le cadre du pacte de stabilité, déficit public supérieur à 3 points de PIB ou ne permettant pas de respecter la règle de dette.
Déficit public structurel	Déficit public partiellement corrigé des effets de la conjoncture (mais pas des fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).
Effort structurel	Evolution du déficit dépendant de l'action du Gouvernement (mesures nouvelles sur les recettes + diminution du ratio dépenses/PIB potentiel).
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	Rapport entre la croissance spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur.
FESF	Voir <i>Fonds européen de stabilité financière</i> .
Fonds européen de stabilité financière	Organisme intergouvernemental, de droit luxembourgeois, institué à la suite du Conseil Ecofin du 10 mai 2010 et prêtant aux Etats en difficulté de la zone euro avec la garantie des Etats membres. Le FESF devrait se contenter de poursuivre les programmes actuellement en cours (Grèce, Irlande, Portugal). Le cas échéant, il pourra jusqu'au 30 juin 2013 engager de nouveaux programmes (compris sous le plafond des 500 milliards d'euros du MES).

Loi de programmation des finances publiques	Loi, de même niveau dans la hiérarchie des normes que les lois ordinaires, ayant pour fondement l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, et déterminant une programmation indicative des finances publiques. Il y en a eu deux : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.
LPFP	Voir <i>Loi de programmation des finances publiques</i> .
Majorité qualifiée inversée	Procédure de vote au Conseil de l'Union européenne, introduite dans le pacte de stabilité par le <i>six-pack</i> de novembre 2011 dans le cas des sanctions. Elle prévoit que la recommandation de la Commission est réputée adoptée, sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée.
Mécanisme européen de stabilité	Mécanisme intergouvernemental, régi par un traité de droit international public, mis en place le 8 octobre 2012. Capacité de prêt de 500 milliards d'euros (dont les 100 milliards annoncés pour l'Espagne), prise de décisions à l'unanimité, mais procédure d'urgence avec majorité qualifiée de 85 % du capital.
MES	Voir <i>Mécanisme européen de stabilité</i> .
Mesure nouvelle	Mesure législative ou réglementaire tendant à augmenter ou à réduire les recettes publiques. L'expression « mesure nouvelle » implique que l'impact de la disposition concernée est toujours exprimé pour une année donnée, et par rapport au droit de l'année précédente.
OMT (au sens du pacte de stabilité)	Objectif à moyen terme. Il s'agit de l'objectif de solde structurel que les Etats doivent inscrire dans leurs programmes de stabilité.
OMT (au sens de la BCE)	Voir <i>Programme d'opérations monétaires sur titres</i> .

Pacte de stabilité	<p>Règles de politique budgétaire fixées par le droit communautaire (TFUE, protocole n°12 et droit dérivé). Le pacte de stabilité comprend deux volets :</p> <ul style="list-style-type: none">- un volet « préventif », selon lequel les Etats doivent s'engager dans leurs programmes de stabilité à respecter une certaine trajectoire, et qui depuis novembre 2011 permet des sanctions en cas d'écart par rapport à la trajectoire de solde structurel ;- un volet « correctif », interdisant aux Etats d'avoir un déficit public ou une dette publique de plus de respectivement 3 et 60 points de PIB.
PIB potentiel	PIB maximal sans tensions sur les facteurs de production.
Programmation pluriannuelle des finances publiques	Programmation (succincte) des finances publiques prévue par l'article 50 de la LOLF, et annexée aux projets de lois de finances.
Programme d'opérations monétaires sur titres	Programme annoncé par la BCE le 6 septembre 2012, consistant en des achats d'obligations souveraines sur le marché secondaire, explicitement destiné à éviter une augmentation insoutenable des taux d'intérêts de certains Etats. L'Etat bénéficiaire doit faire l'objet d'un programme du FESF/MES comprenant la possibilité d'acquisition de titres par le FESF/MES sur le marché primaire. En anglais, <i>outright monetary transactions</i> (OMT).
Programme de stabilité	Document (reposant sur l'article 121 du TFUE et le règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997) que les Etats membres de la zone euro ont obligation de transmettre annuellement à la Commission européenne, et qui constitue la programmation à moyen terme de leurs finances publiques. Depuis 2011 la transmission de ce document a lieu en avril (et non en décembre), dans le cadre du « semestre européen ».

Six-pack	Six textes de droit communautaire dérivé, adoptés en novembre 2011, dont quatre – trois règlements ¹ et une directive ² – concernent le pacte de stabilité, les deux autres (deux règlements ³) concernant les « déséquilibres macroéconomiques excessifs ». Ces textes renforcent le pacte de stabilité, notamment par un mécanisme de sanctions à la « majorité qualifiée inversée ».
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 par 25 Etats de l'Union européenne. Il s'agit d'un traité intergouvernemental. Il ne fait pas partie du pacte de stabilité.
TUE	Traité sur l'Union européenne.
Two-pack	Deux propositions de règlement ⁴ , actuellement en cours de discussion, présentées par la Commission européenne le 30 novembre 2011. Dans une disposition analogue à l'article 3 du TSCG, l'un de ces textes impose aux Etats de se doter de règles budgétaires chiffrées pour l'ensemble des administrations publiques, revêtant un « caractère contraignant, de préférence constitutionnel ».

¹ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; 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 ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

³ Les deux autres règlements (n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques) concernent non le pacte de stabilité, mais la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

⁴ Proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) ; proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

**II. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION
DES RÈGLES DE L'ARTICLE 3 DU TSCG PAR LA COMMISSION
EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)**

(voir page suivante)



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.6.2012
COM(2012) 342 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

Contexte

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne oblige les États membres à considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et à mener leurs politiques budgétaires en fonction de la nécessité de maintenir des finances publiques saines.

Les crises économique et financière mondiales ont mis au jour les faiblesses de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union économique et monétaire. Un train de réformes – appelé «six-pack» - a déjà été adopté et est entré en vigueur en décembre dernier. Mais la situation économique et financière reste préoccupante, et fait apparaître clairement les risques de retombées économiques et budgétaires entre les États membres de la zone euro.

Dans ce contexte, la Commission a présenté le 23 novembre 2011 deux nouvelles propositions législatives visant à renforcer les mécanismes de surveillance dans la zone euro, ainsi qu'un livre vert sur les obligations de stabilité de la zone euro. Ce «two-pack» comporte deux propositions:

- le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de budgets et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.
- le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres dont la stabilité financière au sein de la zone euro est menacée ou risque de l'être.

En outre, compte tenu de ces éléments et en vue de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé par vingt-cinq États membres le 2 mars 2012, renferme un pacte budgétaire (Titre III). L'objectif est d'ancrer ces engagements dans le droit de l'UE dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur.

Dans le cadre de ce pacte budgétaire, les parties contractantes introduisent dans leur droit national des règles portant sur un mécanisme de correction 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 (article 3, paragraphe 1, point e) et paragraphe 2).

En outre, conformément au TSCG (article 3, paragraphe 2), les mécanismes de correction sont mis en place «sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles».

La présente communication est adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG, dans l'intérêt général de l'Union et pour contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Elle présente les principes communs qui sous-tendent les mécanismes nationaux de correction. Au nombre de sept, ces principes sont exposés dans l'annexe. Ils couvrent les principaux aspects à prendre en compte lors de l'élaboration des mécanismes de correction, notamment leur statut juridique, la cohérence avec le cadre de l'UE, le déclenchement des mécanismes, la nature, l'ampleur et le calendrier de la correction, ses instruments opérationnels, l'application de clauses dérogatoires possibles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions de surveillance.

L'article 3 du TSCG invite également la Commission à proposer un calendrier pour une convergence rapide des parties contractantes vers leur objectif à moyen terme (OMT) respectif, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. La Commission présentera ce calendrier dans le courant de l'année. Les plans d'assainissement présentés par les États membres dans la dernière version actualisée de leur programme de stabilité ou de convergence serviraient de référence pour déterminer le rythme de la convergence vers l'OMT. Ils devraient être réexaminés en fonction des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, notamment en ce qui concerne le caractère approprié de l'OMT et les principes de la stratégie de sortie à la lumière des perspectives macroéconomiques, en particulier la différenciation fondée sur la vulnérabilité budgétaire.

1. Statut juridique des règles relatives aux mécanismes de correction et relation avec le cadre de l'UE

Conformément au TSCG, les règles portant sur les mécanismes de correction prennent effet dans le droit national «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». Ainsi, le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire. Par ailleurs, comme l'indique clairement le TSCG et comme le rappelle le principe 1), «ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux». Ces caractéristiques doivent faire en sorte que les règles budgétaires façonnent effectivement les politiques budgétaires nationales, tout en reconnaissant les droits fondamentaux des parlements.

Le principe 2) souligne la nécessaire *cohérence* des mécanismes nationaux de correction *avec les règles budgétaires de l'UE*. Les exigences du pacte budgétaire s'inscrivent dans une démarche plus large, amorcée par la réforme récente du pacte de stabilité et de croissance (le «six-pack»), qui renforce l'appropriation nationale du cadre de surveillance de l'Union. Par conséquent, le TSCG fait référence à des notions existantes de surveillance budgétaire, notamment «l'objectif à moyen terme» et la «trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation», l'«écart important» et les «circonstances exceptionnelles». Le principe 2) précise que l'élaboration des mécanismes nationaux est étroitement liée aux concepts et règles de l'UE, bien qu'une certaine souplesse puisse être admise s'agissant des méthodologies nationales précises, afin de tenir compte des particularités de chaque pays.

2. Substance des mécanismes de correction: déclenchement, nature de la correction, instruments opérationnels, clauses dérogatoires

Comme établi au principe 3), *les mécanismes de correction devraient être déclenchés* dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Cela implique l'existence de dispositions déterminant au préalable les critères d'évaluation d'un écart important. Le principe 3) reconnaît également que moyennant ces conditions, les parties contractantes peuvent utiliser divers mécanismes et critères. Par exemple, le déclenchement des mécanismes de correction peut reposer sur des critères au niveau de l'UE, des critères spécifiques du pays, ou une combinaison des deux. Des décisions prises au niveau européen établissant l'existence d'un écart important permettraient tout naturellement de déclencher les mécanismes de correction. Par ailleurs, les critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils reflètent le concept d'écart important, peuvent constituer des déclencheurs appropriés en présentant l'avantage supplémentaire d'intervenir plus rapidement.

La *nature de la correction*, son ampleur et son calendrier font l'objet du principe 4) qui donne une orientation opérationnelle concrète tout en évitant une approche trop rigide.

Par conséquent, le principe 4) comporte cinq sous-principes:

- Premièrement, il est demandé que des règles prédéfinies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction, limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important.
- Deuxièmement, les écarts plus importants devraient conduire à des corrections plus radicales, conformément à une règle logique de proportionnalité.
- Troisièmement, le point de référence pour déterminer la correction serait le respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, pour refléter l'esprit du pacte budgétaire, qui vise avant tout au respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement. Plus précisément, un État membre qui s'écarte de sa trajectoire d'ajustement devrait en principe conserver le calendrier fixé pour atteindre l'OMT. Un État membre qui aurait atteint l'OMT et qui s'en écarterait ensuite devrait revenir à l'OMT dans un délai raisonnable, à savoir dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté ou l'année d'après. Toutefois, le scénario de référence n'exclut pas totalement une certaine souplesse, en fonction des circonstances exactes.
- Quatrièmement, les mécanismes de correction devraient constituer des éléments essentiels de stabilité dans le cadre budgétaire, afin d'éviter le «syndrome de la cible mobile», typique dans les réponses apportées aux dérapages budgétaires. À cette fin, les mécanismes de correction devraient garantir le respect des objectifs budgétaires cruciaux définis avant l'apparition de l'écart important.
- Cinquièmement, dès que la correction est engagée, il y a lieu d'adopter un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs pendant la période de correction, afin de renforcer la crédibilité des mécanismes.

Le *fonctionnement opérationnel* des mécanismes de correction constitue également un aspect important de l'élaboration des mécanismes de correction. Le principe 5) reconnaît que les règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures discrétionnaires dans le volet des recettes peuvent jouer un rôle essentiel, en sachant que ces agrégats reflètent plus rapidement les décisions discrétionnaires des autorités budgétaires que les résultats budgétaires ou les soldes corrigés des variations conjoncturelles. Un autre élément crucial que les États membres

doivent envisager au moment d'élaborer leurs systèmes concerne la coordination entre tous les niveaux de l'administration, ou entre certains d'entre eux, dans la réponse à donner à un écart budgétaire important, afin de renforcer la crédibilité de leurs mécanismes. Ces mécanismes de coordination n'entraîneraient pas nécessairement une répartition prédéterminée de la correction entre l'administration centrale et les autres niveaux de l'administration. Toutefois, des mesures de sauvegarde suffisantes doivent faire en sorte que le comportement de sous-secteurs de l'administration ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'État, dont l'administration centrale doit répondre devant les autorités de l'UE.

L'idée selon laquelle les règles budgétaires devraient permettre de réagir à des circonstances particulièrement défavorables est prise en compte depuis longtemps dans le cadre de surveillance de l'UE et l'est également dans le TSCG. Le principe 6) prévoit que les éventuelles *clauses dérogatoires* soient étroitement liées aux notions approuvées au niveau de l'UE, de manière à promouvoir la cohérence et à empêcher des définitions trop laxistes des circonstances exceptionnelles. De même, la suspension éventuelle du mécanisme de correction rendue possible par une clause dérogatoire ne peut être accordée que pour une durée déterminée, et elle doit être suivie, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, par un ajustement opéré à un rythme minimum correspondant au moins à celui prévu par le pacte de stabilité et de croissance. De même, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, il y a lieu de mettre en œuvre un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs.

3. Rôle et indépendance des institutions de surveillance

Si les autorités budgétaires sont chargées d'assurer le respect des mécanismes de correction, les *institutions de surveillance* nationales jouent un rôle déterminant pour accroître la crédibilité et la transparence, comme l'indique le dernier des principes proposés (principe 7). Ces organismes devront évaluer le fonctionnement des mécanismes de correction conformément aux règles nationales à différents stades du déclenchement et de la mise en œuvre de la correction, y compris le recours éventuel à des clauses dérogatoires.

Le principe «se conformer ou s'expliquer» – en vertu duquel les États membres concernés doivent suivre l'avis de ces organismes de surveillance ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires.

L'indépendance de l'autonomie fonctionnelle de ces organismes est une caractéristique fondamentale qui leur permet de jouer efficacement leur rôle dans la politique budgétaire nationale. Le principe 7) comporte plusieurs dispositions dans ce sens. Tout d'abord, afin de garantir l'appropriation, la mise en place des institutions de surveillance devrait être conforme au paysage institutionnel existant et à la structure administrative spécifique du pays. Ensuite, différents critères sont mis en avant pour garantir une autonomie fonctionnelle élevée. Les dispositions légales devraient ancrer le régime statutaire, le mandat et la responsabilité de ces organismes. Par ailleurs, des mesures de sauvegarde rigoureuses devraient être mises en place concernant les nominations et l'adéquation des ressources ainsi que l'accès à l'information dans le cadre du mandat. Ces conditions sont nécessaires pour permettre aux institutions de surveillance de travailler efficacement et de garantir la transparence et la crédibilité de ces mécanismes. Il faudrait également veiller à leur permettre de communiquer librement avec le public.

ANNEXE

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

1) [Statut juridique] Le mécanisme de correction est ancré dans le droit national 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. Le mécanisme respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

2) [Cohérence avec le cadre de l'UE] Les mécanismes de correction nationaux sont étroitement liés aux concepts et règles du cadre budgétaire européen. Ceci s'applique en particulier à la notion d'«écart important» et à la définition des clauses dérogatoires possibles. La correction, en termes d'ampleur et de durée, doit être conforme aux éventuelles recommandations adressées à l'État membre concerné au titre du pacte de stabilité et de croissance.

3) [Déclenchement] Le déclenchement du mécanisme de correction intervient dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Le mécanisme de correction peut être déclenché par des critères au niveau de l'UE ou par des critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils remplissent la condition mentionnée ci-dessus. Pour autant que cette condition soit respectée, tant les mécanismes ex ante qui fixent les objectifs budgétaires visant à éviter l'apparition d'écarts que les mécanismes ex post qui déclenchent la correction en réponse à des écarts peuvent satisfaire aux exigences.

4) [Nature de la correction] L'ampleur et la durée de la correction sont régies par des règles prédéfinies. Les écarts plus importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement conduisent à des corrections plus importantes. Le rétablissement de l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT dans le délai prescrit, et son maintien par la suite, constituent le point de référence pour le mécanisme de correction. Le mécanisme de correction assure le respect d'objectifs budgétaires essentiels définis avant l'apparition de l'écart important, évitant ainsi toute déviation durable par rapport aux objectifs budgétaires généraux définis avant l'apparition de l'écart important. Dès que la correction est engagée, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

5) [Instruments opérationnels] Le mécanisme de correction peut donner un rôle opérationnel de premier plan aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires, notamment dans le déclenchement du mécanisme et la mise en œuvre de la correction, dans la mesure où ces règles sont cohérentes avec la réalisation de l'OMT et le

respect de la trajectoire d'ajustement. L'élaboration du mécanisme de correction tient compte de dispositions relatives à la coordination de l'ajustement budgétaire entre tous les sous-secteurs de l'administration, ou certains d'entre eux, en cas de déclenchement.

6) [Clauses dérogatoires] La définition des clauses dérogatoires possibles se fonde sur la notion de «circonstances exceptionnelles» au sens du pacte de stabilité et de croissance. Il peut s'agir d'un événement inhabituel échappant au contrôle de l'État membre concerné avec une incidence majeure sur la situation des finances publiques, ou d'une période de récession économique grave au sens du pacte de stabilité et de croissance, y compris au niveau de la zone euro. La suspension du mécanisme de correction opérée en application d'une clause dérogatoire est temporaire. Le mécanisme de correction prévoit un rythme minimum d'ajustement structurel dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, correspondant au moins au rythme prévu par le pacte de stabilité et de croissance. Dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

7) [Rôle et indépendance des institutions de surveillance] Des organismes indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle et agissant comme des institutions de surveillance contribuent à la crédibilité et à la transparence du mécanisme de correction. Ils procèdent à des évaluations publiques de l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux, et de l'apparition de circonstances justifiant l'application, la prolongation et la levée de clauses dérogatoires. L'État membre concerné est tenu de se conformer à l'avis de ces organismes ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas. La mise en place de ces organismes tient compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative spécifique du pays. Ces organismes s'appuient sur des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir: i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné.

III. LE « SIX-PACK » DE NOVEMBRE 2011

La Commission européenne a rendu publiques le 29 septembre 2010 cinq propositions de règlements et une proposition de directive, qu'elle présentait comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* ».

La procédure a duré plus longtemps que prévu : alors qu'elle devait être achevée en juin 2011, les textes n'ont été adoptés qu'en novembre 2011.

Les six textes concernés sont fréquemment désignés sous l'appellation de *six-pack*.

Le six-pack

Réforme du pacte de stabilité

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

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

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

Autres sujets

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres

A. LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ PAR LE « SIX-PACK »

La réforme par le *six-pack* des volets préventif et correctif du pacte de stabilité a été réalisée conformément aux tableaux ci-après, explicités et commentés dans les développements qui suivent.

Le volet préventif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	<i>Six-pack</i>	
Article 121 ¹		Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997	Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005	Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011	Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (seuls Etats de la zone euro)
2	« <i>Grandes orientations de politiques économiques</i> » (GOPE).		Les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.		
3	« <i>Surveillance multilatérale</i> » par le Conseil	Programmes de stabilité (ou de convergence)	L'Etat membre qui n'a pas atteint son objectif à moyen terme doit en principe réduire son déficit structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB par an.	Idem + « <i>semestre européen</i> »	
4	Recommandations adressées par le Conseil « <i>lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux [GOPE] ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de [l'UEM]</i> »				Lorsque le Conseil constate qu'un Etat n'a pas pris de mesures à la suite de sa recommandation, décision à la majorité qualifiée inversée de lui imposer un dépôt portant intérêt de 0,2 point de PIB.

Source : d'après les textes indiqués

¹ Ex-article 103 du traité CE, devenu article 99 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

Le volet correctif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	Six-pack	
Article 126 ¹		Règlement (CE) 1467/97	Règlement (CE) 1056/2005	Règlement (UE) 1177/2011	Règlement (UE) 1173/2011
2	Seuils de 3 points de PIB pour le déficit et 60 points de PIB pour la dette + possibilité de dépasser ces seuils, si :				
	- le déficit a « diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence » ou le dépassement est « exceptionnel et temporaire » ;	Définition du dépassement « exceptionnel » du seuil de 3 points de PIB			
		« s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique » ² .	« lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance. »	« s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique. »	
- la dette publique « s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ».					
3	Rapport de la commission		La Commission tient compte de « tous les facteurs pertinents »		

¹ Ex-article 104 C du traité CE, revenu article 104 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

² Toutefois « lorsque le Conseil décide, conformément à l'article 104 C paragraphe 6, s'il y a ou non un déficit excessif, il tient compte, dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'Etat membre montrant qu'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 % est néanmoins exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé ».

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	Six-pack	
Article 126 ¹		Règlement (CE) 1467/97	Règlement (CE) 1056/2005	Règlement (UE) 1177/2011	Règlement (UE) 1173/2011
6	Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif		Prise en compte des « <i>facteurs pertinents</i> » ¹ pour les étapes suivantes		Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB ² .
7	Recommandations du Conseil à l'Etat membre				
8	Constatation par le Conseil qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise				Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer une amende de 0,2 point de PIB.
9	Mise en demeure de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé		Amélioration du solde structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB « à titre de référence »		
11	Sanctions ³		Dépôt ne portant pas intérêt (0,2 à 0,5 point de PIB), le cas échéant transformé en amende 2 ans après l'exigence du dépôt	Amende, affectée au FESF ou au MES.	

Source : d'après les textes indiqués

¹ « S'il est pleinement satisfait à la double condition (...) que (...) le déficit des administrations publiques reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire ».

² Si le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un Etat membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou si la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».

³ « Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : - exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; - inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ; - exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; - imposer des amendes d'un montant approprié. »

1. Les articles 121 et 126 du TFUE

Le *six-pack*, qui consiste exclusivement en des textes de droit dérivé, n'a par nature pas modifié les articles 121 et 126 du TFUE, relatifs respectivement aux volets préventif et correctif du pacte. L'architecture globale des deux procédures demeure donc inchangée.

- Dans le cas du volet préventif, le Conseil définit les « *grandes orientations de politiques économiques* » (GOPE), et effectue une « *surveillance multilatérale* », qui s'appuie sur les programmes de stabilité adressés par les Etats membres de la zone euro (lesquels s'appellent programmes de convergence dans le cas des autres Etats). Le TFUE se borne à prévoir que le Conseil peut adresser aux Etats des recommandations, sans évoquer la possibilité de sanctions.

- Dans le cas du volet correctif, le protocole n° 12 annexé au TFUE définit les seuils de déficit et de dette public maximaux, de respectivement 3 et 60 points de PIB. L'article 126 du TFUE précise toutefois que le seuil de 3 points de PIB peut être dépassé sans qu'il y ait déficit excessif, dès lors que le déficit a « *diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence* » ou que le dépassement est « *exceptionnel et temporaire* ».

L'article 126 du TFUE prévoit des **sanctions**, dans le seul cas d'un dépassement du critère de déficit. **La procédure est la suivante :**

- rapport de la commission ;
- décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif ;
- « **recommandation** » du Conseil à l'Etat membre, qui doit alors prendre une « **action suivie d'effets** » (dans un délai maximal actuellement fixé à six mois) ;
- « **mise en demeure** » de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé ;
- **sanctions** (dépôt ne portant pas intérêt et amendes en particulier).

2. Le renforcement des sanctions par le seul droit dérivé en novembre 2011

Afin de renforcer le pacte de stabilité par le seul droit dérivé, le législateur communautaire a recouru à trois règlements adoptés en novembre 2011.

- Dans le cas de l'ensemble des Etats de l'Union, deux nouveaux règlements s'appliquent, concernant respectivement les volets préventif (n° 1175/2011) et répressif (n° 1177/2011).

Dans le cas du volet **préventif**, la principale modification, qui ne constitue pas une véritable innovation, est l'inscription dans le droit du « **semestre européen** », défini comme comprenant non seulement les GOPE et la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence, mais aussi les « *lignes directrices pour l'emploi* » prévues par l'article 148 du TFUE, la présentation et l'évaluation des « *programmes de réforme nationaux* » des Etats membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, et la surveillance et la correction des déséquilibres macroéconomiques en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011 du 16 novembre 2011.

La transmission des programmes de stabilité en avril

Depuis 2011, les programmes de stabilité sont transmis à la Commission européenne non en décembre-janvier, c'est-à-dire après la discussion budgétaire, mais **au plus tard à la fin du mois d'avril**.

Le régime des programmes de stabilité est défini par 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.

Avant l'instauration du « semestre européen », l'article 4 du règlement précité prévoyait que « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ». Le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité prévoyait que les Etats membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1er décembre de chaque année.

Dans un premier temps, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette initiative est issue des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011.

Le code de conduite n'a toutefois pas de valeur contraignante. Ainsi, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 précité du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « *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* ».

Dans le cas du volet **correctif**, la principale modification est **l'introduction d'un critère de dette publique**. Il ne s'agit pas en tant que tel d'un véritable apport par rapport au droit antérieur, mais simplement d'une précision de la disposition de l'article 126 du TFUE selon laquelle la dette publique peut être supérieure à 60 points de PIB si elle « *s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ». Concrètement, selon le règlement ce critère est satisfait « *si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles* ». Toutefois, dans le cas des Etats soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011, il ne

jouera pas tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif (ce qui est généralement censé être le cas en 2013), et au cours des trois premières années le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants¹.

• **Les principales innovations concernent les dispositions prises sur la base de l'article 136 du TFUE², dans le cas des seuls Etats de la zone euro, par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, avec la mise en place de nouvelles sanctions, qui seraient imposées dans le cadre d'une nouvelle procédure, dite de « majorité qualifiée inversée ».**

Le principe de la majorité qualifiée inversée est que la proposition de sanction proposée par la Commission est adoptée, sauf si le Conseil décide du contraire à la majorité qualifiée. Comme on le verra plus loin, **les Etats disposent en pratique de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire ».**

Le tableau ci-après synthétise les différentes étapes du processus de sanction. On observe que la phase ultime, celle d'une amende supérieure à 0,2 point de PIB (mais « plafonnée » à 0,5 point de PIB³), serait toujours décidée à la majorité qualifiée « ordinaire ». On verra toutefois ci-après que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (dit « TSCG ») prévoit que les Etats de la zone euro qui le ratifieront s'engageront à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée, dans le cas des propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en situation de déficit excessif.

Un Etat ne respectant pas le critère de dette, et donc en situation de déficit excessif, pourrait être sanctionné au même titre qu'un Etat ayant un déficit supérieur à 3 points de PIB.

Les Etats hors zone euro ne peuvent se voir infliger ces sanctions. Cependant, il est prévu que dans le cas des Etats bénéficiaires des fonds de cohésion, ne pas se conformer aux recommandations adressées dans le cadre de la procédure pour déficit excessif peut conduire à la suspension des financements de ces fonds.

¹ « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'Etat membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

² *On rappelle que selon l'article 136 du TFUE, « afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte (...) des mesures concernant les Etats membres dont la monnaie est l'euro pour (...) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire (...) ».*

³ *Conformément au règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.*

Les sanctions prévues par le six-pack de novembre 2011, dans le cas des seuls Etats de la zone euro (règlement (UE) n° 1173/2011)

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
Volet préventif		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil sur la base de l'article 121(4) du TFUE ¹	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Volet correctif		
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(6) du TFUE (existence d'un déficit excessif) ² , seulement si les Etats membres ont déjà versé un dépôt portant intérêt (en cas de non-conformité avec les dispositions du volet préventif) ou en cas de violation particulièrement grave des règles	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(8) ³ du TFUE (absence d'action suivie d'effet en réponse à la recommandation de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(7) ⁴)	Amende (en principe 0,2% du PIB)	
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(11) ⁵ du TFUE (absence d'action effective en réponse à la mise en demeure de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(9) ⁶)	Amende (0,2% du PIB+composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

Source : d'après les textes indiqués

¹ « 4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations. »

² « 6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. »

³ « 8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations. »

⁴ « 7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. »

⁵ « 11. Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : — exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; — inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ; — exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; — imposer des amendes d'un montant approprié. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises. »

⁶ « 9. Si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. En pareil cas, le Conseil peut demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet Etat membre. »

3. Un solde public qui devra être compris entre – 1 point de PIB et un excédent

a) Le volet préventif : comme auparavant, un objectif budgétaire à moyen terme compris, selon les Etats, entre un déficit d'1 point de PIB et l'excédent

Dans le cas du volet **préventif**, la Commission et le Conseil disposent d'une certaine **faculté d'appréciation** pour la détermination de **l'objectif budgétaire à moyen terme**, défini en termes de **solde structurel**.

Selon le nouvel article 2 *bis* du règlement n° 1466/97¹, « *chaque Etat membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. (...) Compte tenu de ces facteurs, pour les Etats membres participants et pour les Etats membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ».

Le traité intergouvernemental prévoit toutefois une règle plus contraignante, puisqu'il tend à interdire pour les Etats dont la dette est supérieure à 60 points de PIB un déficit structurel de plus de 0,5 point de PIB.

Cet objectif à moyen terme d'un déficit de 1 point de PIB au maximum **n'est pas une nouveauté**. Il était en effet déjà prévu par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, qui modifiait le volet préventif du pacte de stabilité². Concrètement, chaque Etat fixe son propre objectif à moyen terme dans son programme de stabilité. La Commission européenne, s'appuyant sur une méthodologie connue, porte ensuite son appréciation.

b) Les « progrès » vers l'objectif à moyen terme : les critères de solde structurel et d'effort structurel sont-ils cumulatifs ?

La Commission et le Conseil disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si des **progrès suffisants** ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

Il en découle des incertitudes quant à la signification réelle de la règle. En particulier, dans sa nouvelle rédaction, l'article 5 du règlement

¹ Résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

² « Pour les Etats membres qui ont adopté l'euro et pour les Etats membres participant au MTC 2, les objectifs à moyen terme spécifiques se situent — en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires — entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire ».

n° 1466/97¹ leur permet de s'appuyer sur une analyse en termes de **solde structurel** ou d'**effort structurel**, sans qu'il soit précisé si ces deux critères sont ou non cumulatifs.

En ce qui concerne la référence à l'effort structurel, bien qu'il n'utilise pas le terme, le règlement exige, dans le cas des Etats n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme, que « *l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme* », ce dernier taux correspondant à l'évaluation de la croissance potentielle par la Commission européenne, « *sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». L'effort structurel se définissant comme la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes, il s'agit bien d'une règle d'effort structurel.

L'article 5 du règlement 1466/7 prévoit donc désormais que « ***pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse*** » d'**effort structurel**. Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non **cumulatifs**.

Cette ambiguïté pose un problème, alors notamment que le TSCG prévoit que les Etats l'ayant ratifié devront transposer cette règle dans leur droit interne.

**Article 5 du règlement n° 1466/97 résultant du règlement (UE) n° 1175/2011
du 16 novembre 2011**

« Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes:

« a) pour les Etats membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence [=estimation de la croissance potentielle à MT : cf. plus bas] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;

« b) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;

¹ Résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

« c) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

« Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

« Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

« Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte. »

c) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) sera probablement respecté si le déficit public est inférieur à 1 point de PIB en 2017

Même quand elle aura ramené son déficit sous le seuil des 3 points de PIB, la France continuera d'être soumise au volet « correctif » du pacte, à cause de sa dette publique, supérieure à 60 points de PIB.

En effet :

- elle devra, en moyenne sur les trois dernières années pour lesquelles ce chiffre est disponible, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de la part au-dessus de 60 points de PIB ;

- cette règle ne jouera pas tant qu'elle n'aura pas mis fin à son déficit excessif (ce qui devrait être le cas en 2013). Au cours des trois années suivantes (soit en principe jusqu'en 2016), le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants¹, ce que le présent projet de programme de stabilité interprète comme signifiant que pendant cette période de trois ans, « il reviendra à l'Etat concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective » (soit en principe 2017).

Cette règle sera probablement respectée si le déficit public n'est pas supérieur à 1 point de PIB en 2017. En effet, la dette publique devrait culminer à près de 90 points de PIB en 2014. L'écart par rapport au seuil de 60 points de PIB ne devrait donc jamais dépasser 30 points de PIB, ce qui

¹ « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'Etat membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence » (nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs).

correspond à une diminution exigée de 1,5 point par an au maximum. Or, depuis 1990 l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. Il en découle que le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle est de **- 0,8 point de PIB** avec une dette de 90 points de PIB, et **- 1,5 point de PIB** avec une dette de 60 points de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

Le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle de dette

(en points de PIB)

Dette publique constatée →	90	85	80	75	70	65	60
Diminution annuelle exigée	1,5	1,3	1,0	0,8	0,5	0,3	0,0
Diminution annuelle résultant d'une croissance du PIB de 2,5 % en valeur*	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5
Solde public nécessaire	-0,8	-0,9	-1,0	-1,1	-1,3	-1,4	-1,5

* Si l'on excepte les récessions de 1993 et 2009, depuis 1990 la croissance en valeur n'a jamais été inférieure à 2 %. Par ailleurs, depuis 1990, l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. La règle de dette s'appréciant en moyenne sur trois ans, c'est ce dernier taux qu'on retient ici.

Source : calculs de la commission des finances

Autrement dit, **en « régime de croisière » la France devrait respecter la règle de dette même avec un déficit de l'ordre d'un point de PIB.**

Tel devrait également être le cas en **2017** (première année d'application de la règle). Certes, si le déficit était encore de l'ordre d'un point de PIB en 2017 (et non équilibré), ce serait vraisemblablement parce qu'il se serait écarté de la trajectoire les années antérieures, et donc que le ratio dette/PIB n'aurait pas commencé à diminuer en 2014, comme le prévoit le présent projet de programme de stabilité. L'excédent du ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB n'aurait donc vraisemblablement pas diminué d'un vingtième par an en moyenne de 2014 à 2016. Cependant l'article 2 du 1467/97, tel qu'il résulte du règlement 1177/2011 du 8 novembre 2011, précise que « l'exigence concernant le critère de la dette est également considérée comme remplie si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que la réduction requise de l'écart se produira au cours de la période de trois ans couvrant les deux années qui suivent la dernière année pour laquelle les données sont disponibles ». Autrement dit, il suffirait que la règle soit respectée en moyenne sur la période 2016-2018.

4. Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée ordinaire

En pratique toutefois, **les Etats disposent de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire »**.

En effet, le vote à la majorité qualifiée inversée ne s'applique que si le Conseil le décide préalablement à la majorité qualifiée « ordinaire ». Concrètement, dans le cas particulier des Etats actuellement en situation de déficit excessif, l'amende de 0,2 point de PIB ne peut être décidée à la majorité qualifiée inversée que si le Conseil a auparavant décidé à la majorité qualifiée ordinaire que l'Etat n'a pas pris d'« *action suivie d'effets* » pour se conformer à sa recommandation. Il existe certes une exception dans le cas du dépôt ne portant pas intérêt, mais il n'est alors possible de se passer d'une telle décision du Conseil que si la Commission « *a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire* ».

Par ailleurs, dans tous les cas, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil* ». Or, le montant de 0,2 point de PIB pour les dépôts et amendes « de base » concerne uniquement la recommandation de la Commission. Rien n'empêcherait donc le Conseil de « sanctionner » un Etat en décidant, à la majorité qualifiée « ordinaire », de lui imposer une sanction moins élevée.

Au total, il faut donc relativiser la portée des modifications obtenues par le Parlement européen¹, qui se félicite d'avoir imposé au Conseil le recours à la majorité qualifiée inversée dans le cadre du volet « préventif ».

Par ailleurs, le texte adopté s'écarte de celui proposé par la Commission. En effet, dans le texte initial, il n'était pas prévu que le Conseil décide à la majorité qualifiée « ordinaire » d'entrer dans la phase de chacune des quatre procédures prévoyant le recours à la majorité qualifiée inversée.

¹ Commission des affaires économiques et monétaires, « Foire aux questions sur le « paquet de six » sur la gouvernance économique », 21 septembre 2011.

La majorité qualifiée inversée : le texte du règlement (UE) n° 1173/2011

	Volet préventif		Volet correctif	
	1. Dépôt portant intérêt	2. Dépôt ne portant pas intérêt	3. Amende « de base » de 0,2 point de PIB (1)	
Etape préalable, impliquant un vote du Conseil à la majorité qualifiée « ordinaire » (pouvoir de blocage du Conseil dans les cas 1 et 3)	Le Conseil arrête une décision constatant qu'un Etat membre n'a pas pris de mesures à la suite d'une de ses recommandations.	Le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un Etat membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».	Le Conseil décide qu'un Etat membre n'a pris aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif, à la suite d'une recommandation.	
Procédure de vote à la majorité qualifiée inversée	« La Commission recommande au Conseil, dans un délai de vingt jours à compter de l'adoption de la décision du Conseil, d'imposer » à l'Etat membre, au moyen d'une « décision ultérieure », la sanction prévue.			
	La décision « est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité qualifiée, de rejeter la recommandation de la Commission dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission ».			
Pouvoir de modification du texte à la majorité qualifiée « ordinaire »	« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil. »			

(1) En cas d'absence d'action effective en réponse à une mise en demeure (et non d'une simple recommandation), le montant de l'amende est de 0,2 point du PIB + une composante variable, et le vote a lieu à la majorité qualifiée « ordinaire ».

Source : d'après les textes indiqués

B. LES ASPECTS DU « SIX-PACK » AUTRES QUE LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ

Le *six-pack* comprend également trois règlements ne concernant pas le pacte de stabilité au sens strict :

- deux règlements sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;
- une directive sur les cadres budgétaires nationaux.

Pour une présentation de ces textes – dont l’objet est relativement éloigné de celui du TSCG –, le lecteur est invité à se reporter au rapport précité¹ de notre ancienne collègue Nicole Bricq.

IV. LE « TWO-PACK », ACTUELLEMENT EN COURS DE DISCUSSION

La Commission européenne a présenté, lors du Conseil Ecofin du 30 novembre 2011, deux propositions de règlement, tendant à renforcer la surveillance budgétaire des Etats de la zone euro :

- une proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l’évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) ;

- une proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT « DE DROIT COMMUN » POUR LES ÉTATS DE LA ZONE EURO

La première de ces propositions de règlement comprend **deux types** de dispositions :

- des dispositions tendant à modifier les **règles budgétaires** des Etats membres ;

- des dispositions tendant à modifier la **procédure de déficit excessif**, afin notamment de renforcer leurs obligations d’information sur leur politique budgétaire.

Le tableau ci-après indique l’objet des différents articles.

¹ Rapport n° 390 (2011-2012), 21 février 2012.

**La proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) :
présentation synthétique**

Article	Intitulé	Présentation sommaire
1	Objet et champ d'application	Seuls sont concernés les Etats membres de la zone euro.
2	Définitions	-
3	Calendrier budgétaire commun	Publication au plus tard le 15 avril, en même temps que le programme de stabilité, d'un « <i>plan budgétaire à moyen terme</i> » ¹ . Projets de lois budgétaires (en pratique PLF et PLFSS) rendus publics au plus tard le 15 octobre. Ces deux types de documents doivent s'appuyer sur « <i>des prévisions macroéconomiques indépendantes</i> ».
4	Règles relatives au solde budgétaire et institution d'un conseil budgétaire national indépendant	Règles budgétaires chiffrées pour l'ensemble des administrations publiques. « <i>caractère contraignant, de préférence constitutionnel</i> ». Mise en place d'un « <i>conseil budgétaire indépendant</i> », chargé d'évaluer la mise en œuvre de ces règles.
5	Obligations liées au suivi	Présentation au plus tard le 15 octobre d'un « <i>projet de plan budgétaire pour l'année suivante</i> » qui doit notamment comprendre des projections de dépenses et de recettes à politiques inchangées.
6	Évaluation du projet de plan budgétaire	Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire le 30 novembre au plus tard. L'eurogroupe examine les avis de la Commission.
7	Surveillance plus étroite des Etats membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif	Les Etats en déficit excessif sont soumis à des obligations d'information détaillées. En particulier, « <i>l'Etat membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier, ou à tout sous-comité désigné par celui-ci à cette fin, un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes</i> ».
8	Risque qu'un Etat membre ne se conforme pas à ses obligations dans le cadre de la procédure de déficit excessif	La Commission adresse une recommandation, l'Etat membre répond par un rapport, auquel répond la Commission.
9	Incidence sur la procédure de déficit excessif	« <i>Le degré de mise en conformité de l'Etat membre concerné avec l'avis visé à l'article 6, paragraphe 1, est pris en considération</i> » par la Commission quand elle recommande l'imposition d'un dépôt ne portant pas intérêt, et par le conseil, lorsqu'il décide s'il y a ou non un déficit excessif.

¹ La différence entre les plans budgétaires à moyen terme et les programmes de stabilité n'apparaît pas clairement à la lecture du texte.

Article	Intitulé	Présentation sommaire
10	Cohérence avec le règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro	Les articles 5 et 7 du présent règlement ne s'appliquent pas aux Etats membres soumis à un programme d'ajustement macroéconomique.
11	Réexamen	Rapport de la Commission tous les 5 ans sur le présent règlement.
12	Dispositions transitoires	Le règlement s'applique aux Etats qui font déjà l'objet d'une procédure de déficit excessif (sauf ceux pour lesquels le Conseil a déjà décidé qu'ils avaient entrepris une « <i>action suivie d'effets</i> »). Les Etats membres se conforment à l'article 4 au plus tard six mois après l'adoption du règlement.
13	Entrée en vigueur	Le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

1. L'obligation pour les Etats de la zone euro de se doter d'une règle de solde contraignante

La disposition la plus importante de la proposition de règlement est le **premier alinéa de l'article 4**, qui prévoit : « *les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* ».

Cette rédaction est analogue, bien que moins précise, à celle de l'article 3 du TSCG.

2. La soumission, au plus tard le 15 octobre, d'un « projet de plan budgétaire pour l'année suivante »

La proposition de règlement précitée prévoit en outre, dans son article 5, que « *les Etats membres soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire pour l'année suivante* ».

- Ces projets de plans budgétaires doivent concerner, comme les programmes de stabilité, **l'ensemble des administrations publiques**.

La différence par rapport à ceux-ci est qu'ils concerneraient seulement une année, et, surtout, qu'ils obligerait le Gouvernement à indiquer explicitement :

- d'une part, « *les projections, sur la base de politiques inchangées, relatives aux dépenses et aux recettes des administrations publiques, en pourcentage du PIB, ainsi que leurs principales composantes* » ;

- d'autre part, « *une description détaillée et un chiffrage solidement étayé des mesures à inclure dans le budget de l'année suivante afin de combler l'écart entre les objectifs (...) et les projections établies sur la base de politiques inchangées (...)* ».

En France, cela serait une nouveauté utile dans le cas des dépenses (sinon des recettes¹). En effet, le Gouvernement se contente habituellement d'indiquer, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, des objectifs d'évolution des dépenses publiques, sans indiquer précisément comment il entend les atteindre. Si dans le cas de l'Etat la norme de dépenses est habituellement respectée, il en va tout autrement dans celui des autres administrations publiques. La proposition de règlement améliorerait donc, sur ce point, la **sincérité** des lois financières annuelles.

• Les institutions communautaires pourraient demander à un Etat de **modifier** son projet de plan budgétaire :

- selon l'article 5 de la proposition de règlement, « *lorsqu'elle constate, dans un projet de plan budgétaire, un **manquement particulièrement grave** aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité et de croissance, la **Commission** demande à l'Etat membre concerné, dans les **deux semaines** qui suivent la présentation de ce projet, de le **réviser*** » ;

- selon l'article 6, « *la **Commission** adopte, si nécessaire, un **avis** sur le projet de plan budgétaire le **30 novembre au plus tard**. (...) **L'Eurogroupe** examine les avis de la Commission concernant les plans budgétaires nationaux (...), en se fondant sur l'évaluation globale réalisée par la Commission (...)* ».

Dans le **premier cas**, il faudrait vraisemblablement prendre de nouvelles mesures **en cours de discussion budgétaire**. En effet, dès lors que la Commission aurait demandé à l'Etat concerné de modifier son projet de plan budgétaire au plus tard fin octobre, on imagine mal cet Etat poursuivre sa discussion budgétaire comme si de rien n'était. La discussion budgétaire en France a connu une « interférence » de ce type lorsque, en 2011, le Premier ministre a annoncé le 7 novembre un plan supplémentaire de réduction du déficit public, mis en œuvre par le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2012 (modifiés par amendements du Gouvernement) et par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

¹ Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires sont indiquées dans le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances.

Dans le **second cas**, on observe que ni l’Eurogroupe, ni l’Etat concerné, ne se voient imposer de contraintes de délai.

La proposition de règlement prévoit par ailleurs, diverses dispositions relatives aux calendriers budgétaires nationaux, **sans conséquences** pour la France¹.

3. La présentation de « plans budgétaires à moyen terme » mal définie

L’article 3 de la proposition de règlement prévoit que « *les Etats membres rendent publics chaque année, et au plus tard le 15 avril, en même temps que leur programme de stabilité, un plan budgétaire à moyen terme conforme à leur cadre budgétaire à moyen terme et fondé sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* ».

Le contenu de ces plans budgétaires à moyen terme, et leur différence avec les programmes de stabilité, ne sont toutefois **pas précisés**.

B. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT POUR LES ETATS DE LA ZONE EURO EN DIFFICULTÉ

La proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final) prévoit que la Commission européenne peut décider de mettre sous « *surveillance renforcée* » un Etat connaissant de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière ou bénéficiant d’une assistance financière internationale.

Ces Etats seraient soumis à des obligations d’information supplémentaires, et devraient faire adopter un « *programme d’ajustement* » par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

¹ *La proposition de règlement prévoit, dans son article 3, que « les projets de lois budgétaires relatives aux administrations publiques » – ce qui en France concerne le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale – « sont rendus publics chaque année, et au plus tard le 15 octobre (...) ». Selon son article 5, « les lois budgétaires relatives aux administrations publiques sont adoptées et rendues publiques chaque année, et au plus tard le 31 décembre ». On rappelle qu’en France, l’article 39 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances est déposé au plus tard le premier mardi d’octobre, reprenant en cela les stipulations de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959. En pratique toutefois, le dépôt est intervenu le 29 septembre en 2011 et en 2010, le 30 septembre en 2009 ou encore le 26 septembre en 2006 et 2007. Par ailleurs, jusqu’au projet de loi de finances pour 2002, les projets de loi de finances étaient généralement déposés autour du 20 septembre, parfois encore plus tôt (le 15 septembre en 1999 et même le 9 septembre en 1998).*