

Traité sur la Stabilité, Coordination et Gouvernance de l'Union économique et Monétaire

OU

Pacte Budgétaire Européen

Note explicative

Cette note, réalisée par la Commission Europe, vise à présenter synthétiquement le contenu du TSCG, ses objectifs et son articulation avec d'autres dispositifs de manière la plus descriptive possible.

Pourquoi le TSCG ?

Le TSCG (« Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire »¹) est issu de la volonté des chefs d'État et de gouvernement européens de se doter de **règles contraignantes de discipline budgétaire** en contrepartie des mécanismes de solidarité financière (FESF² puis MES³) mis en place entre les pays de la zone Euro.

Ce traité repose sur l'idée centrale que sans de telles contreparties, la solidarité financière créerait un « aléa moral » ou un comportement de « passager clandestin », c'est-à-dire une incitation pour chaque État à ne pas faire d'efforts de rigueur budgétaire en raison du soutien dont il saurait pouvoir profiter de la part de ses voisins en cas de difficultés, ce qui nuirait à la solidité financière de l'ensemble des pays concernés. Ceci justifierait donc la mise en place de contraintes fortes sur les budgets nationaux.

Le TSCG est aussi **lié à la crise actuelle sur les dettes publiques**, qui touche spectaculairement les pays dits « périphériques » de la zone Euro et s'étend au reste de celle-ci, et est la conséquence de la profonde crise économique et financière depuis 2008. Les mécanismes de solidarité financière mis en place doivent aider les pays concernés à surmonter leurs difficultés en leur prêtant à moindre coût et éviter les risques de contagion⁴, ce qui est censé permettre de sortir progressivement la zone Euro de la crise. Mais ces mécanismes sont aussi, à tort ou à raison, perçus dans les pays « créanciers » (Allemagne, mais aussi Pays-Bas, Finlande, Autriche, etc.) comme potentiellement dangereux (« les difficultés des autres pays peuvent me mettre en difficulté ») et injustes (« pourquoi aider des pays spendieux alors que nous avons fait des efforts ? »).

¹ Aussi qualifié de « traité Merkozy », de « pacte budgétaire européen » ; en anglais, l'acronyme est également « TSCG » mais on parle souvent de « *fiscal compact* ».

² Fonds Européen de Stabilité Financière – ce fonds, mis en place en 2010, permet de financer des prêts aux États de la zone Euro en difficulté financière qui ne peuvent plus emprunter sur les marchés à des taux abordables, en contrepartie d'un programme d'assainissement budgétaire négocié avec la Commission et le FMI ; le FESF peut lui-même se financer à des taux faibles, car il bénéficie de la garantie de l'ensemble des États de la zone Euro. Il prête actuellement à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce. A noter qu'il existe également un Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF), garanti par le budget de l'UE et doté d'une capacité d'intervention plus réduite que le FESF. Le FESF et le MESF sont destinés à être temporaires (jusqu'à fin 2013).

³ Mécanisme Européen de Stabilité – celui-ci vise à rendre permanent le mécanisme du FESF (et du MESF) et sa création s'appuie sur un traité européen (adopté en 2011 et désormais ratifié par l'ensemble des pays de la zone Euro, dont la France en février 2012 ; la cour constitutionnelle allemande doit se prononcer sur sa compatibilité avec la loi fondamentale le 12 septembre).

⁴ Par exemple, car les banques ou compagnies d'assurance françaises ou allemandes détiennent des obligations des États en difficulté qui perdent de la valeur, ce qui risque de les placer en difficulté et pourrait conduire à un soutien public et/ou à une réduction des possibilités de financement, mettant les économies française ou allemande en danger.

Le TSCG est donc une concession pour que les pays « créanciers » acceptent la solidarité, issue d'un rapport de forces qui leur est favorable. Mais c'est aussi un moyen pour les pays « débiteurs » de restaurer leur crédibilité sur les marchés en s'engageant à améliorer leur situation financière publique. Il défend l'idée que la réduction du déficit et de la dette publics sont nécessaires au bon fonctionnement de l'économie.

Comment le TSCG est-il adopté ?

Le TSCG ne modifie pas les traités qui régissent l'UE : il ne change donc pas en profondeur les politiques et pouvoirs de l'Union comme a pu le faire le Traité de Lisbonne sur de nombreux points.

C'est un accord intergouvernemental qui ne s'impose pas nécessairement à tous les États membres de l'UE : ces dispositions ne sont obligatoires que pour les pays de la zone Euro.

Pour que le TSCG entre en vigueur, il suffit qu'il soit ratifié par 12 États de la zone Euro sur 17 (et il ne sera alors applicable qu'aux pays l'ayant ratifié) : un État seul ne peut donc pas bloquer l'entrée en vigueur du traité.

Le TSCG a été adopté lors d'un sommet européen début mars. Seuls le Royaume-Uni et la République Tchèque ont refusé de l'adopter (mais elles pourront l'adopter plus tard si elles le décident). Quant à la conclusion du « pacte de croissance » lors du sommet des 28 et 29 juin 2012, elle n'a pas d'impact sur l'adoption du TSCG : l'un ne conditionne pas l'autre.

Au 6 septembre, le traité a été ratifié par 9 pays de la zone Euro (Allemagne, Autriche, Chypre, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie) et 4 pays hors zone Euro (Danemark, Lettonie, Lituanie et Roumanie) ; en Irlande, le TSCG a été validé par référendum avec 60 % de oui le 31 mai ; en Allemagne, la cour constitutionnelle de Karlsruhe devrait rendre sa décision sur la compatibilité du TSCG avec la loi fondamentale allemande le 12 septembre.

Que dit le TSCG ?

Le TSCG est un texte court par rapport à d'autres traités européens qui comportent plusieurs centaines d'articles.

Le cœur du texte est l'article 3, qui demande l'inscription par les États dans des « dispositions contraignantes et permanentes » d'une **règle visant à ce que l'objectif de déficit structurel à moyen terme soit inférieur à 0,5 % du PIB**⁵ : cette règle a été qualifiée de « règle d'or », terme politique qui n'a aucun fondement économique particulier.

Cette règle ne vise donc pas à ce que le déficit public soit en permanence inférieur à 0,5 % du PIB⁶. Elle fixe un objectif, a priori contraignant, vers lequel il est néanmoins requis de converger rapidement, selon un calendrier proposé par la Commission Européenne. Il est toutefois possible de s'écarter de la trajectoire de retour à l'objectif en cas de circonstances exceptionnelles, ne dépendant pas de la volonté de l'État concerné.

En outre, la règle s'applique au déficit structurel ; or celui-ci :

- n'est pas le déficit public constaté, mais est corrigé des variations conjoncturelles
- doit théoriquement prendre en compte l'état de la conjoncture (et donc permettre un déficit plus élevé en cas de conjoncture dégradée)
- repose sur des modèles macroéconomiques discutables.

⁵ Ce plafond pouvant être porté à 1 % du PIB, si la dette publique est inférieure à 60 % du PIB.

⁶ Pour mémoire, le déficit public moyen dans l'Union Européenne en 2011 était de 4,5 % du PIB (environ 1 % en Allemagne, 4 % en Italie, 5 % en France et aux Pays-Bas, plus de 8 % en Espagne et au Royaume-Uni).

L'application du TSCG est donc susceptible de donner lieu à d'importantes discussions sur son interprétation, notamment pour les écologistes quant à la place du long terme et au rôle du politique⁷.

Le TSCG vise aussi à une **forme d'automatisme dans le respect de la règle** : ainsi, un mécanisme de correction automatique doit être mis en place en cas d'écart important avec la trajectoire de convergence vers l'objectif, dont le respect doit être vérifié par des institutions indépendantes de l'État concerné⁸. Ceci dit, le contenu de ce mécanisme n'est pas précisé et doit être déterminé au niveau national, selon des principes proposés par la Commission mais dans le respect des prérogatives des parlements nationaux⁹.

Enfin, le TSCG prévoit différentes mesures de coordination et de gouvernance :

- soit plutôt concrètes : institutionnalisation des sommets (déjà organisés informellement) des chefs d'État de la zone Euro (article 12), création d'une conférence rassemblant les représentants des commissions budgétaires des parlements nationaux et des commissions concernées du parlement européen (article 13), échange d'information sur la planification des émissions de dettes nationales (article 6) ;
- soit relevant essentiellement de la déclaration d'intentions, comme « œuvrer à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'UEM et qui promeut la croissance » (article 9).

Comment s'articule-t-il avec d'autres dispositifs ?

Le TSCG s'inscrit donc dans la continuité de dispositions existant déjà au niveau européen et visant à une plus grande discipline budgétaire, parfois depuis un certain temps (comme, par exemple, les procédures de déficit excessif depuis le traité de Maastricht). Mais il a pour **objectif de rendre réellement contraignante la réduction du déficit public**.

Le TSCG fait notamment suite au « *six-pack* », un ensemble de six textes européens (5 règlements et une directive) entrés en vigueur fin 2011, qui visent à renforcer le Pacte de Stabilité et de Croissance, notamment en facilitant le recours à une « procédure de déficit excessif », avec par exemple :

- la possibilité de lancer la procédure si le ratio dette publique / PIB ne baisse pas d'au moins 1/20^e par an lorsqu'il est supérieur à 60 % ;
- la nécessité de la majorité qualifiée au Conseil pour refuser (plutôt que pour adopter) les sanctions proposées en cas de déficit excessif.

Le TSCG reprend certaines de ces dispositions (article 4) ou les renforce (article 7).

Deux autres règlements (« *two-pack* ») sur l'évaluation par la Commission des plans budgétaires nationaux et le renforcement de la surveillance des pays en difficulté financière doivent être adoptés fin 2012.

Par rapport au FESF et au MES, le TSCG rend l'objectif de retour à l'équilibre systématique pour tous les États de la zone Euro, là où le FESF et le MES se limitent à demander le respect de conditions aux pays auxquels ils apportent leur soutien financier¹⁰.

⁷ Par exemple, une forte hausse du prix du pétrole qui fait baisser la croissance à court terme est-elle conjoncturelle ou structurelle ? Est-elle une « circonstance exceptionnelle » indépendante de la volonté de l'État concerné s'il est importateur ou de sa responsabilité du fait de mauvais choix de politique énergétique ?

⁸ En France, il pourrait s'agir du Haut Conseil des Finances Publiques, présidé par le premier président de la Cour des Comptes.

⁹ Le TSCG prévoit aussi, à son article 8, la possibilité pour les États signataires du traité (mais pas la Commission qui n'a qu'un pouvoir de proposition ici), de saisir la Cour de Justice de l'UE si un autre État ne met pas en place la règle et les mécanismes de correction automatiques. La CJUE peut alors imposer à celui-ci une amende allant jusqu'à 0,1 % du PIB. Le TSCG vise aussi, à son article 7, à une plus grande automatisme des procédures de déficit excessif, qui existent depuis le traité de Maastricht de 1992 et ont été renforcées par le traité d'Amsterdam en 1997 : ainsi, les États de la zone Euro s'engagent à soutenir la Commission lorsqu'elle constate un déficit excessif, sauf si une majorité qualifiée s'y oppose. Il y a donc inversion de la règle actuelle demandant une majorité qualifiée du Conseil pour adopter un tel constat.

¹⁰ Néanmoins, le traité instaurant le MES précise que l'octroi du soutien du MES sera conditionné à la ratification du TSCG.

Quel rôle a joué le sommet européen du 28 et 29 juin ?

Les conclusions du sommet du 28 et 29 juin constituent un accord politique qui, s'il n'est pas juridiquement lié à l'adoption du TSCG, complète celui-ci et va plus loin que sa seule dimension budgétaire.

Ces conclusions portent en particulier sur :

- le « pacte de croissance » devant porter sur 120 milliards d'euros (soit environ 1% du PIB de l'UE) ; il ne s'agit pas en général de dépenses nouvelles, mais plutôt de :
 - o 55 milliards de fonds structurels déjà alloués mais réaffectés à des projets plus susceptibles de dynamiser la croissance ;
 - o 5 milliards de « project bonds » (obligations de projet) portant sur des infrastructures essentielles dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit, mais probablement tirés sur le budget de l'UE ;
 - o 60 milliards de prêts de la BEI (Banque Européenne d'Investissement), pouvant être accordés suite à une augmentation de 10 milliards de son capital : toutefois, les projets ainsi financés nécessitent généralement un co-financement privé, qui ne sera probablement pas disponible dans les pays les plus touchés par la crise ;

- la mise en place de l'« Union Bancaire », qui vise à la mise en place d'une supervision commune des banques au niveau européen (dont les contours précis seront précisés le 12 septembre : rôle de la BCE, limitation à la seule zone Euro, périmètre des banques concernées) ; cette supervision commune a été proposée notamment comme compromis au soutien accordé aux banques espagnoles ; à terme, elle doit permettre de soutenir la mise en place d'un fonds commun de garantie des dépôts bancaires au niveau européen ;

- la possibilité pour le MES d'acheter des obligations d'Etat sur le marché secondaire (le marché de l'« occasion » pour les obligations qui sont échangées entre investisseurs après leur émission), ce qui peut permettre de faire baisser les taux d'intérêt pour les Etats concernés ;

- la mise en place de la taxation sur les transactions financières (TTF), mais limitée aux pays souhaitant s'engager dans cette coopération renforcée (le Royaume-Uni s'y opposant notamment) ; toutefois, cette TTF ne viendra pas augmenter le budget de l'UE mais réduira d'autant les contributions des Etats membres.