

La ratification du Traité budgétaire

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) a été signé le 2 mars 2012 entre vingt cinq États de l'Union (hors Grande-Bretagne et République tchèque)¹. Il s'agit d'un traité intergouvernemental.

D'ici le 31 décembre 2012, les membres de la zone euro doivent achever la phase de ratification. Il suffit que cela soit fait dans douze Etats sur les dix sept membres de l'Union monétaire pour rendre l'accord valide.

A ce jour, neuf Etats contractants, dont six sont membres de la zone euro, ont notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, dépositaire du traité, l'achèvement de leur procédure nationale de ratification ou d'approbation².

Le TSCG est le complément des instruments financiers mis en place dans le cadre de l'UEM. Il était exigé par Berlin en contrepartie de la poursuite du sauvetage financier de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie par le Mécanisme européen de solidarité (MES).

Les dix-sept États de la zone euro ont, en effet, signé le 2 février 2012 le traité instituant le MES. Ce traité international, distinct des traités européens, met en place une organisation intergouvernementale spécifique, le MES, dont le siège est à Luxembourg. Il est destiné à

¹ Le traité a été signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, par les Chefs d'Etat ou de gouvernement de vingt-cinq Etats : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

² Il s'agit des Etats suivants : Grèce (10 mai 2012), Slovénie (30 mai 2012), Lettonie (22 juin 2012), Danemark (19 juillet 2012), Portugal (25 juillet 2012), Chypre (26 juillet 2012), Autriche (30 juillet 2012), Lituanie (6 septembre 2012), Italie (14 septembre 2012).

La ratification du Traité budgétaire

remplacer le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF). Doté d'un capital propre important, il peut dans ces conditions emprunter facilement. Son capital autorisé est de 700 milliards d'euros dont 80 milliards libérés initialement. La capacité d'emprunt et donc d'intervention du MES est fixée à 500 milliards d'euros.

La solidarité financière des Etats membre de l'Union européenne étant ainsi assurée, il convenait en contrepartie de garantir le respect d'un minimum de discipline budgétaire. C'est le but du TSCG.

Ce traité vise à remédier au manque de discipline budgétaire que le traité de Maastricht avait déjà instaurée, mais n'avait pas pu garantir. A de rares exceptions (Finlande, Luxembourg), tous les Etats de la zone euro ont dépassé la limite des 3% du déficit pendant plusieurs années. La Grèce ne l'a jamais respectée, ce qui a été masqué par un maquillage des statistiques. Le Portugal enfreint la règle depuis 2003, l'Allemagne entre 2002 et 2005 et ces deux dernières années. Quant à la France, elle a enregistré un déficit excessif à sept reprises au cours des dix dernières années.

Le traité vise à renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire par l'adoption d'un ensemble de dispositions destinées à favoriser la discipline budgétaire, à renforcer la coordination des politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro.

Signé avant les élections présidentielles, le Traité était critiqué par l'opposition d'alors et le candidat François Hollande annonçait, qu'élus il le renégocierait.

Finalement, le Traité soumis à ratification est, à la virgule près, le même. Mais, François Hollande, président de la République a convaincu ses partenaires européens et notamment Angela Merkel que le traité soit complété par un pacte pour la croissance et l'emploi lors du Conseil européen et de la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement de la zone euro des 28 et 29 juin 2012.

Ce pacte pour la croissance et l'emploi comprend trois mesures importantes : le soutien à la croissance et à l'investissement grâce au déblocage 120 milliards d'euros par diverses dispositions, c'est-à-dire 1 % du PIB européen, la mise en œuvre d'une union bancaire dans la zone euro pour garantir la stabilité du secteur financier et protéger contribuables et épargnants, ainsi que le lancement d'une taxe européenne sur les transactions financières dans le cadre d'une coopération renforcée.

Les différentes idées reprises dans le pacte pour la croissance étaient déjà en discussion avant l'élection du Président français, mais bon nombre d'Etats ont accepté ces mesures pour lui faire renoncer à son projet de renégociation du TSCG.

Dans ces conditions, le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de soumettre le TSCG à la ratification du Parlement.

La ratification du Traité budgétaire

A cette fin, le Premier ministre a présenté au conseil des ministres du 19 septembre 2012, le « Paquet européen » comprenant, le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui assure sa mise en œuvre, et le Pacte européen pour la croissance et l'emploi adopté au Conseil européen des 28 et 29 juin 2012.³

Le Conseil constitutionnel saisi par le Président de la République, a examiné le texte du Traité afin d'en vérifier la conformité à la Constitution. Dans sa Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, il a estimé que la mise en œuvre du TSCG ne requiert pas de modification de la Constitution, dans la mesure où celui-ci ne porte pas atteinte aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » (I)

Le Traité peut donc être ratifié sans révision de la Constitution. Une simple intervention du Parlement est nécessaire. (II)

I - LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION EST ÉVITÉE

L'article 3 du Traité présente deux paragraphes, le premier est consacré aux règles de discipline budgétaire et le second est relatif aux dispositions par lesquelles ces mêmes règles doivent prendre effet dans le droit national, ce que l'on appelle couramment la « *règle d'or* ». Sur ces deux points, selon le Conseil constitutionnel, il n'y a pas de contradiction avec la Constitution.

A – Les règles de discipline budgétaire ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

Les titres III, IV et V du TSCG sont respectivement intitulés « *Pacte budgétaire* », « *Coordination des politiques économiques et convergence* », « *Gouvernance de la zone euro* ».

³ Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, n° 197, déposé le 19 septembre 2012 et renvoyé à la commission des affaires étrangères

La ratification du Traité budgétaire

Le titre III, dans son article 3 prévoit une exigence de solde structurel de chaque État déficitaire d'au plus 0,5 % du PIB.

Selon le même article 3, le « *solde structurel annuel des administrations publiques* » signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires». Aucune autre précision quant au mode de calcul de ce solde n'est donnée, ce qui pourra amener quelques difficultés à l'avenir. Le FMI, l'OCDE, Bercy n'ont en effet pas la même conception de ce solde structurel.

Les Etats dont la dette se situera « *nettement en dessous de 60% du PIB* », auront droit à un déficit structurel toléré de 1%.

Par le Traité les Etats s'engagent à prendre des dispositions qui garantissent le respect de cette règle, c'est ce que couramment on appelle la « *Règle d'or* »

Le traité introduit également un mécanisme de correction automatique en cas de dépassement. Il oblige les Etats à décrire les mesures correctrices en cas de déficits excessifs. Les Etats devront transmettre par avance leur programme d'émission de dette à la Commission et au Conseil.

Enfin et surtout, la règle de la majorité qualifiée inversée est instituée pour toutes les propositions et recommandations de la Commission européenne. En d'autres termes, il devient donc impossible pour une coalition opportuniste de pays de s'opposer à des avertissements de la commission, comme cela avait été le cas en 2002-2004 pour l'Allemagne, la France et l'Italie.

Dans sa Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a estimé que la mise en œuvre du TSCG ne requiert pas de modification de la Constitution, dans la mesure où celui-ci ne porte pas atteinte aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » ni ne modifie la nature des règles de finances publiques que la France a déjà faites siennes, au premier rang desquelles figure l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans l'article 34 de la Constitution.

S'agissant des règles de discipline budgétaire de l'article 3 § 1, elles reprennent en les renforçant les règles existantes. L'encadrement des déficits publics, qui est une obligation pour la France depuis le traité de Maastricht, n'est pas contraire à la Constitution comme l'a déjà constaté le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992.

Chaque loi de finances doit, aux termes de ces obligations européennes, être conforme à cet encadrement. Mais si une loi de finances ne le respecte pas, il n'est pas porté atteinte à la Constitution ; il est porté atteinte à une obligation européenne de la France.

La ratification du Traité budgétaire

B - L'introduction de la « règle d'or » peut se faire sans révision de la Constitution

Pour garantir le respect de l'objectif d'équilibre budgétaire, et donc que ces règles «*prennent effet dans le droit national des Etats* », ceux-ci s'engagent à ce que des dispositions soient prises en interne.

Cette prise d'effet dans le droit national des règles d'équilibre des finances publiques correspond à ce que couramment on appelle la « règle d'or ».

Toutefois, le Traité prévoit deux sortes de règles d'or : la première nécessite une révision de la Constitution contrairement à la seconde.

a) La règle d'or qui nécessite une révision

L'article 3 § 2 du TSCG est rédigé en ces termes : « *Les règles énoncées au paragraphe 1 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 contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* »

Si cette voie est retenue, alors il est nécessaire de réviser la Constitution comme le souligne le Conseil constitutionnel dans sa décision⁴. En effet, il faudrait introduire dans la Constitution l'exigence d'équilibre tel qu'il est défini dans le Traité (pas plus de 0,5% de déficit structurel), mais aussi un mécanisme de correction en cas de dépassement des objectifs d'équilibre prévoyant 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 énoncées dans le Traité.

Cette «*règle d'or*», est inspirée de la Constitution allemande. L'équilibre des finances publiques y est en effet un principe consacré : présent dans la Loi fondamentale de 1949, il a été renforcé par l'adoption en 2009 d'un «*frein à l'endettement*» (Schuldenbremse) : sauf exceptions limitativement énumérées, le recours au crédit pour le financement des dépenses publiques est désormais proscrit.

⁴ 20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ; CC Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012

La ratification du Traité budgétaire

Outre l'Allemagne, l'Espagne ainsi que l'Italie ont inscrit dans leur Constitution une « *règle d'or* » proche de celle formulée dans le traité budgétaire.

En France, le Gouvernement précédent avait voulu instaurer une règle d'or en révisant la Constitution, mais la voie choisie était légèrement différente.

Il s'agissait en effet de transformer l'actuelle loi de programmation des finances publiques qui détermine une « *trajectoire des finances publiques* » en vue d'atteindre l'équilibre, en « *loi-cadre d'équilibre des finances publiques* ». Ce faisant, la trajectoire devait s'imposer aux lois de finances de chacune des années concernées, dans la mesure où la loi-cadre devait avoir une valeur supérieure aux lois de finances, ce qui n'était pas le cas des lois de programmation.

Qui plus est, le Conseil constitutionnel devait obligatoirement être saisi chaque année, en vue de vérifier la conformité de la loi de finances à la loi-cadre.

Un tel système nécessitait une révision de la Constitution, or le projet de loi constitutionnelle ne pouvait pas être définitivement adopté, car au Congrès la majorité des 3/5 est nécessaire et elle ne pouvait pas être atteinte.

La France, aujourd'hui se refuse à constitutionnaliser la « *règle d'or* », mais elle n'est pas le seul Etat sur cette ligne : le Danemark, l'Autriche, ou l'Irlande font de même. Le Traité le permet.

b) La règle d'or qui ne nécessite pas une révision

L'article 3 § 2 du Traité précise que les règles d'équilibre sont introduites en droit interne soit dans la Constitution, c'est la première option, écartée par le Président de la République soit « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Si les premières versions du TSCG (4 janvier 2012) ne comprenaient que la première branche de l'alternative, la seconde branche a été ajoutée lors de la troisième version (19 janvier 2012) et celle-ci est demeurée jusqu'à la signature du Traité. C'est en raison de l'hostilité de certains Etats, (le Luxembourg, le Danemark notamment) que l'Allemagne a dû accepter l'introduction de cette deuxième branche de l'alternative.

Ainsi, le TSCG implique le respect par chaque État partie de la « *règle d'or* » limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Il n'impose pas, pour autant, l'insertion dans le droit national de la « *règle d'or* » à un niveau normatif supérieur à celui des lois de finances. Elle nécessite simplement que « la règle d'or » prenne effet dans le droit national au moyen de dispositions qui, sans être contraignantes et permanentes, garantissent le respect de cette

La ratification du Traité budgétaire

règle. Il ne s'agit donc plus au sens propre d'une règle d'or, mais bien d'une règle de ... bronze.

Le choix du Gouvernement français a été de recourir à une loi organique. Ce choix n'implique que la simple intervention du Parlement.

II - LA SIMPLE INTERVENTION DU PARLEMENT EST NECESSAIRE

L'intervention du Parlement prend la forme de deux lois dont le contenu doit être précisé.

A - La forme de l'intervention

D'abord une loi autorisant la ratification du Traité est nécessaire en vertu de l'article 53 de la Constitution, ensuite une loi organique permettant de perfectionner la programmation et la gouvernance des finances publiques est également nécessaire conformément au Traité.

a) La ratification proprement dite se fera par le Parlement et non par le Peuple

Sous la Cinquième république, la ratification des traités est un pouvoir reconnu au Président de la République. L'article 52 de la Constitution précise en effet qu'il « négocie et ratifie » les traités.

Toutefois, les traités les plus importants dont la liste est donnée par l'article 54 ne peuvent être ratifiés qu'avec l'autorisation du Parlement exprimée à travers une loi.

Dans cette liste figurent notamment « *les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative* ». La ratification du TSCG nécessite donc l'adoption d'une loi par le Parlement.

Mais, la ratification d'un traité peut se faire d'une autre façon. L'article 11 de la Constitution prévoit en effet que « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi ... tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

La ratification du Traité budgétaire

Cette deuxième voie, référendaire, a été utilisée trois fois pour ratifier les traités européens, En 1972 d'abord, s'agissant de l'élargissement des communautés européennes à notamment la Grande Bretagne, ensuite pour le traité de Maastricht en 1992. Dans ces deux cas, l'issue fut favorable. Mais le troisième recours au référendum pour ratifier un traité européen fut un échec, celui du traité constitutionnel en 2005.

Le souvenir de cet échec et surtout les sondages défavorables n'incitent évidemment pas le choix de cette voie référendaire. C'est pourquoi le Conseil des ministres a adopté le 19 septembre 2012, le Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Ce texte sera examiné par l'Assemblée nationale à partir du 2 octobre, puis par le Sénat en vue de son adoption définitive.

Cette voie parlementaire a été critiquée par certaines formations politiques qui estiment que le peuple devrait pouvoir se prononcer s'agissant de tels enjeux. Il faut toutefois rappeler que selon l'article 3 de la Constitution « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Ainsi, la loi parlementaire et la loi référendaire sont sur le même plan, ont la même valeur, c'est d'ailleurs ce que le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa Décision n° 89-265 DC du 9 janvier 1990.

En Europe, seule l'Irlande, a décidé de soumettre à l'approbation du peuple l'adoption de ce nouveau pacte de stabilité. Un référendum y a été organisé le 31 mai 2012. Le oui l'a emporté. Un argument de poids a convaincu les électeurs irlandais : à la demande de l'Allemagne, il a été convenu que le fonds de secours permanent de la zone euro, le MES, ne pourra bénéficier qu'aux seuls Etats ayant ratifié le TSCG.

b) L'introduction des dispositions du Traité se fera par une loi organique

Le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution renvoie à des règles organiques pour préciser et compléter les dispositions concernant les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ainsi que des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale dont l'existence est prévue par ce même article.

Dans ces conditions, pour que les règles énoncées à l'article 3 § 1 du TSCG prennent effet, le législateur organique peut adopter des dispositions encadrant ces trois types de loi relatives notamment à l'objectif à moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire.

Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, adopté en Conseil des ministres le 19 septembre 2012 précise que

La ratification du Traité budgétaire

ces notions seront fixées dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques puis reprises en loi de finances et en loi de financement de la Sécurité sociale.

B - Le contenu de l'intervention

Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise le cadre imposé par les lois de programmation aux lois de finances ainsi qu'aux lois de financement de la sécurité sociale. Il précise également comment est garanti le respect des règles d'équilibre.

a) Le nouveau cadre des finances publiques fixé par les lois de programmation

Selon l'article premier du projet de loi organique, les lois de programmation des finances publiques doivent définir l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel auquel fait référence le traité.

Elles définissent également la trajectoire pour atteindre l'OMT sous la forme d'un solde structurel défini pour chaque année de la programmation et pour l'ensemble des administrations publiques avec une décomposition des soldes effectifs par sous-secteur des administrations publiques.

D'autre part il est prévu que sont également fixés des plafonds de dépenses pour l'État, les objectifs de dépenses pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie et les planchers de mesures nouvelles, législatives ou réglementaires en recettes fiscales et sociales. Figurent également, dans ces lois, l'ampleur et le calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel.

Le projet de loi organique prévoit aussi, l'introduction dans les lois de finances initiales et rectificatives d'un article liminaire approuvant un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions, pour l'année sur laquelle elles portent, de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

Toutes ces dispositions ou presque étaient déjà respectées. Puisque c'est ainsi qu'ont été présentées les deux lois de programmation des finances publiques (2009-2011 et 2011-2014)

Simplement ces quelques règles n'étaient prévues par aucun texte. Mais la véritable nouveauté réside dans le fait que le respect de ces obligations est garanti.

La ratification du Traité budgétaire

b) La garantie du respect des règles d'équilibre

Un organisme indépendant, le Haut Conseil des finances publiques, est créé. Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier président, il comprendra – outre celui-ci – huit membres : quatre représentants de la Cour des comptes, désignés par son premier président, et quatre personnes nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée et du Sénat et par les présidents des commissions des finances des deux assemblées. La durée de leur mandat est de cinq ans. Ils ne sont ni renouvelables ni révocables. Cette autorité indépendante a vocation à se prononcer sur les prévisions de croissance du gouvernement et sur le respect de la trajectoire des finances publiques.

Plus précisément, lors du débat d'orientation des finances publiques, le Haut conseil des finances publiques rendra un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, que ferait apparaître les résultats de l'exécution de l'année écoulée au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Cet avis est rendu public. Lorsqu'il comporte la mention de tels écarts, le Gouvernement précise les raisons de ces écarts ainsi que les mesures de correction qu'il envisage de prendre au plus tard lors de l'élaboration du prochain projet de loi de finances de l'année ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé à ces textes analyse les mesures envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue du retour aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

On peut s'étonner devant la faiblesse de ce dispositif, car après tout le Haut conseil ne rend que des avis, il n'y a là aucune véritable contrainte !

Cependant, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 août précise qu'il :

« ...est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ; »

Le Conseil constitutionnel pourrait donc sanctionner le non respect des règles d'équilibre indirectement, en se fondant sur le principe de sincérité ! Ce qui rendrait plus efficace la nouvelle « règle de bronze ».

La ratification du Traité budgétaire

Il faut toutefois rappeler que la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par la Commission ou un Etat membre afin de vérifier qu'un Etat a bien intégré le TSCG dans son ordre juridique. En outre, un État requérant peut demander à la Cour de justice d'infliger des sanctions financières à l'État qui, ayant fait l'objet d'un arrêt de la Cour constatant qu'il n'avait pas transposé la règle d'équilibre budgétaire, ne se serait pas conformé à cet arrêt. La Cour peut alors infliger une amende qui ne peut dépasser 0,1 % du PIB de l'État incriminé. Cette somme, si elle est imputable à un État de la zone euro, est versée au mécanisme de stabilité financière et au budget général de l'Union européenne dans les autres cas.

Ajoutons, que le Traité n'ouvre pas à la Cour de justice la possibilité de connaître du respect de la règle d'équilibre budgétaire par le législateur national.

Enfin, il faut rappeler qu'en cas de déficit excessif d'un Etat membre, le Conseil de l'union peut lui infliger des amendes d'un montant maximal de 0,5 % du PIB. Ces sanctions sont prises de manière semi-automatiques puisque c'est à la « *majorité qualifiée inversée* » qu'elles sont adoptées. Cela signifie que le vote est acquis dès lors qu'aucune opposition ne se manifeste à la majorité qualifiée.