

## 17) La transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Le [traité sur la stabilisation](#), la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire signé en 2012 impose à 22 Etats de respecter une règle d'équilibre structurel du compte des administrations publiques (« *pacte budgétaire* » ou « *règle d'or* ») et de mettre en place un mécanisme de correction en cas d'écart important par rapport à cet objectif.

Il prévoit aussi, ce qui constitue sa principale innovation par rapport au [pacte de croissance et de stabilité](#) modifié en 2005 puis 2011, que la règle d'équilibre structurel et le mécanisme de correction « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

Il précise aussi que « les parties contractantes mettent en place au niveau national le mécanisme de correction sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier... le rôle et l'indépendance des institutions chargées au niveau national de vérifier le respect de la règle d'or et du mécanisme de correction ».

L'ambition du TSCG est d'améliorer l'efficacité et l'acceptabilité des règles budgétaires européennes, qu'il ne modifie pas significativement, en les inscrivant au sommet de la hiérarchie des normes juridiques dans chaque pays et en les faisant surveiller par des institutions nationales connaissant mieux les spécificités de chaque pays que la Commission ou le Conseil de l'Union européenne.

Il est prévu par le traité que la Commission publie en temps opportun un rapport présentant les modalités de cette transposition dans chaque pays, sur la base duquel une partie contractante pourrait demander à la Cour de justice de l'Union européenne de constater qu'un pays n'a pas transposé correctement le traité et le condamner à y remédier. Ce [rapport](#) a été publié en février 2017. Il analyse les règles juridiques adoptées par chaque pays mais pas leur application effective. Lorsque les règles n'ont pas paru claires à la Commission, elle s'est parfois appuyée sur des déclarations de conformité avec le traité formulées par les Etats, dont la France.

### A) La transposition du TSCG en France

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance précise que « *le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux* » et le Conseil constitutionnel, dans sa [décision du 9 août 2012](#), a considéré que « *le principe d'annualité des*

*lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3<sup>1</sup> au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ».*

Le Gouvernement et le Parlement ont décidé de ne pas modifier la Constitution et d'inscrire les dispositions du traité dans le droit national par le moyen d'une loi organique. En conséquence, en application du principe d'annualité, les lois de programmation n'ont pas de pouvoir « contraignant et permanent » et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, notamment les articles liminaires qui fixent le solde structurel pour l'année en cours et l'année à venir, peuvent s'en écarter<sup>2</sup>.

Le TSCG a été transposé en France par [la loi organique du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

### 1) [Les dispositions de la loi organique](#)

Le Haut Conseil des finances publiques a été créé par la loi organique du 17 décembre 2012, selon laquelle c'est un « organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes » d'où sont issus sont président et une partie de ses membres. Il bénéficie des garanties d'indépendance requises par les textes communautaires.

Il doit donner un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives, les projets de lois de programmation des finances publiques et les programmes de stabilité. Il doit aussi se prononcer sur le PIB potentiel et la croissance potentielle qui sont retenus dans les projets de loi de programmation.

Le règlement du 21 mai 2013 prévoit cependant que les « *projets de plans budgétaires des Etats membres* », c'est-à-dire en pratique les prévisions d'évolution du compte des administrations publiques, sont fondés sur des prévisions macroéconomiques « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants ». Ces prévisions restent réalisées par le ministère des finances et le HCFP émet des avis sur leur degré de plausibilité, sans formellement les approuver ou les désapprouver.

En application de la loi organique, [la loi de programmation des finances publiques](#) fixe « *l'objectif à moyen terme* » (OMT) des finances publiques tel que défini par le TSCG (un déficit structurel de 0,4 % du PIB dans l'actuelle loi de programmation) et la trajectoire d'évolution annuelle du déficit structurel vers cet objectif.

Le Haut Conseil des finances publiques doit rendre un avis sur la « cohérence » entre l'article liminaire du projet de loi de finances, qui présente le solde structurel prévu pour l'année en

---

<sup>1</sup> Règle d'équilibre structurel et mécanisme de correction.

<sup>2</sup> Les règles de procédure fixées par la loi organique, comme la saisine du Haut conseil des finances publiques, sont toutefois contraignantes.

cours et l'année suivante, et la trajectoire pluriannuelle du solde structurel inscrite dans la loi de programmation.

En vue du dépôt du projet de loi de règlement, il doit comparer le solde structurel de l'année passée avec la prévision qui figurait dans la loi de programmation. Il signale, éventuellement, l'existence d'un « écart important » (supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans en application des textes communautaires), ce qui déclenche le « *mécanisme de correction* » prévu par la loi organique si les circonstances ne sont pas « exceptionnelles ».

En application de la loi organique, le Gouvernement doit tenir compte de cet écart important dans le prochain projet de loi de finances de sorte de revenir à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation. Celle-ci fixe un délai maximal de deux ans pour revenir à la trajectoire de solde structurel prévue. Le Haut Conseil exprime un avis sur les mesures de corrections proposées et les écarts qui subsistent avec les orientations de la loi de programmation.

Toutefois, la loi organique prévoit aussi que le Gouvernement peut justifier, le cas échéant, « les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation ». Le HCFP exprime un avis, le cas échéant, sur ces « différences ».

Dans sa décision du 9 août 2012 sur la conformité du TSCG avec la Constitution française, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il tiendrait compte des avis exprimés par le Haut Conseil pour exercer son contrôle sur la sincérité des lois de programmation, de finances et de financement de la sécurité sociale.

## **2) La mise en application pratique du mécanisme de correction**

Dans son avis du 23 mai 2014, le Haut Conseil a constaté un « écart important » entre le déficit structurel de 2013 et celui prévu par la loi de programmation du 31 décembre 2012 (écart de 1,5 point de PIB, pouvant être ramené à 0,9 point dans la mesure où 0,6 point résultait de corrections des comptes de l'année 2012). Le mécanisme de correction a donc été déclenché.

Dans son avis du 5 juin 2014 sur les projets de loi de finances rectificative et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Haut Conseil a observé que le déficit structurel prévu par le Gouvernement pour 2014 s'écartait sensiblement de la trajectoire de la loi de programmation (1,2 point de PIB) alors même qu'il risquait d'être sous-estimé.

Dans son avis du 26 septembre 2014 sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, il a constaté que le Gouvernement ne corrigeait pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012 qui, au contraire, s'accroissait en prévision en 2014 et en 2015.

Plutôt que de corriger cet écart, et sans invoquer des circonstances exceptionnelles, le Gouvernement a fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition était revue à la baisse, en proposant au

Parlement de voter une nouvelle loi de programmation, votée le 29 décembre 2014<sup>3</sup>. Le déclenchement du mécanisme de correction n'a donc pas eu d'effet. Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi et ne s'est pas saisi lui-même.

Le TSCG précise que « le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

## **B) La transposition du TSCG dans les autres pays**

Dans la plupart des pays, les dispositions du TSCG ont été transposées dans la Constitution ou dans des lois ayant une autorité supérieure aux lois de finances. Il existe toutefois plusieurs pays, dont la France, où ce n'est pas le cas. La Commission considère que cette faiblesse institutionnelle peut être compensée par l'existence de comités budgétaires indépendants ayant un pouvoir important.

### **1) La trajectoire d'évolution du solde structurel**

Ces textes fixent des objectifs de solde structurel à moyen terme conformes aux obligations communautaires, parfois même plus exigeants. Des lois analogues à nos lois de programmation précisent la trajectoire d'évolution du solde structurel vers ces objectifs.

Certains pays, de structure fédérale, fixent des objectifs de solde structurel par sous-secteur des administrations publiques (centrales, locales et sociales), parfois dans le cadre de « pactes internes » de stabilité et de croissance entre ces sous-secteurs qui définissent les objectifs, les mesures de correction et les sanctions éventuelles (Belgique, Espagne...).

Ces textes reprennent généralement la définition communautaire des « écarts importants » par rapport à la trajectoire d'évolution du solde structurel et les « circonstances exceptionnelles » justifiant de s'en écarter.

Le mécanisme de correction correspond parfois à des règles prédéfinies avec précision conduisant, en cas d'écart, à l'adoption dans le budget suivant de mesures permettant un retour automatique au solde structurel prévu. C'est notamment le cas des dispositions constitutionnelles allemandes relatives au « frein à l'endettement ». Dans d'autres pays, il est prévu de suivre les recommandations du Conseil de l'Union européenne. Dans quelques pays, plus rares, les dispositions relatives au mécanisme de correction semblent assez flexibles.

### **2) Les institutions budgétaires indépendantes**

Tous les pays de la zone euro et presque tous les autres pays signataires du traité ont mis en place une institution budgétaire indépendante.

Il peut s'agir d'un organisme nouveau (Espagne, Irlande...), d'un organisme ancien dont les compétences ont été modifiées (Belgique, Pays-Bas, Autriche...) ou d'un nouveau comité placé auprès d'une institution existante (Allemagne, Italie, Estonie...).

Dans plusieurs pays, les fonctions de validation ou production des prévisions économiques et de surveillance des finances publiques sont confiées à deux organismes différents. C'est

---

<sup>3</sup> Le vote d'une nouvelle loi de programmation au bout de deux ans est conforme aux usages établis depuis 2008.

notamment le cas en Allemagne (Conseil des Sages pour les prévisions et comité adossé au Conseil de stabilité pour les soldes structurels) mais aussi en Belgique ou aux Pays-Bas.

Dans plusieurs pays, l'institution budgétaire indépendante réalise elle-même les prévisions économiques sur la base desquelles sont construites les lois de finances (Pays-Bas, Belgique, Autriche, Slovaquie et Luxembourg). Dans les autres, l'institution valide les prévisions du Gouvernement ou exprime un avis.

Le mandat de ces institutions dépasse parfois la validation des prévisions économiques et la surveillance de la trajectoire de solde structurel pour s'étendre, par exemple, au chiffrage des mesures nouvelles ou à l'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

L'indépendance de ces institutions est généralement garantie par les dispositions relatives à la nomination et au mandat de leurs membres ainsi que par les moyens dont elles disposent. Elle peut toutefois soulever des interrogations dans certains pays où leurs membres sont exclusivement nommés par le pouvoir exécutif (Chypre, Irlande...) ou dans lesquels l'institution budgétaire est adossée à un organisme qui n'est pas indépendant (Allemagne, où le comité budgétaire est placé auprès du Conseil de stabilité qui lui-même est composé des ministres des finances de l'Etat fédéral et des états fédérés).

L'indépendance d'un organisme ne résulte toutefois pas seulement des textes qui en définissent les statuts et elle est parfois mieux assurée par une tradition ancienne et jamais remise en cause. Bien que le bureau central du Plan des Pays-Bas soit une administration, son indépendance est incontestable.

Les moyens dont disposent ces institutions sont très différents d'un pays à l'autre, notamment en fonction de l'étendue de leur mandat. Leurs effectifs varient de 5 personnes (Irlande) à 35 (Espagne).

La grande majorité de ces institutions semblent avoir une grande liberté d'expression et peuvent s'exprimer quand elles le souhaitent.

Les suites que les Gouvernements doivent donner à leurs avis ne sont pas toujours clairement définies. Il semble néanmoins que, dans la plupart des pays, le Gouvernement doit mettre en œuvre leurs recommandations ou expliquer publiquement sa position (« comply or explain »).