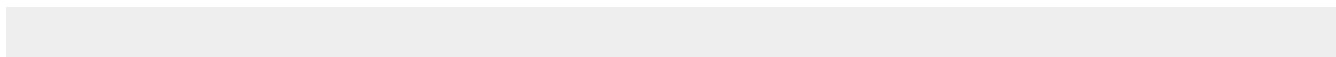


Finances publiques de l'État

Leçon 702 : Équilibre et sincérité budgétaires : nouvelles
contraintes pour les finances publiques de l'État : Etude de texte

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières



Conseil constitutionnel – décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012 (Extraits)**Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.**

« 14. Considérant que le paragraphe 1 de l'article 3 du traité renforce les règles de discipline budgétaire des États contractants en prévoyant qu'outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, les États s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent ; que le b) de ce paragraphe 1 définit cette situation comme celle dans laquelle 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 » ; qu'il prévoit que les parties veillent à assurer une convergence rapide vers cet objectif selon un calendrier qui « sera proposé par la Commission européenne » ; que les c) et d) de ce même paragraphe 1 définissent les cas et conditions dans lesquels l'exigence de convergence vers cet objectif peut être assouplie, soit temporairement en cas de « circonstances exceptionnelles », soit, dans la limite d'un déficit structurel de 1 % au maximum, « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % » et que « les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles » ; que le e) prévoit « un mécanisme de correction », en cas d'écarts importants « par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation », qui impose à l'État contractant de « mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » ; ».

Question 1 : Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il précisé que les États contractants s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent "outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne" ?

Question 2 : Qu'entend-on par "solde structurel" ?

Question 3 : Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il été amené à se prononcer en 2012 sur ces questions relatives à l'équilibre budgétaire ?

Question 4 : Sur le point de savoir s'il convenait d'inscrire dans la Constitution elle-même la "règle d'or budgétaire" posée par ce TSCG et limitant le déficit structurel à 0,5% du PIB, quelle a été l'argumentation du Conseil constitutionnel ?

En savoir plus : Réponses

Question 1 : Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il précisé que les États contractants s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent "outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne" ?

Le TSCG est un **accord intergouvernemental** (qui ne concerne que 25 États sur les 28 de l'Union européenne) et non pas un traité dans le cadre de l'Union européenne.

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel précise en 2012 (Cf. Considérant 15) que « la France est **d'ores et déjà** tenue de respecter les exigences résultant de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des États, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs ».

Il ajoute également (Cf. Considérant 18) que, « dès lors que la France aura ratifié le traité et que celui-ci sera entré en vigueur, les règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 s'imposeront à elle ; que la France sera, en application de la règle « Pacta sunt servanda », liée par ces stipulations qu'elle devra appliquer de bonne foi ; que la situation budgétaire des administrations publiques devra être en équilibre ou en excédent dans les conditions prévues par le traité ; que celui-ci aura, en application de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois ; qu'il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité ; que le législateur sera notamment tenu d'en respecter les stipulations lors de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le paragraphe 2 de l'article 3 impose, en outre, que soient adoptées des dispositions dans le droit national pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de cet article prennent effet ».

Il est à noter que depuis cette décision du Conseil constitutionnel, la France a ratifié le TSCG.

Question 2 : Qu'entend-on par "solde structurel" ?

Il s'agit du solde budgétaire (différentiel ressources/charges) qui doit faire abstraction des effets économiques conjoncturels. Le TSCG indique à cet égard : « le **solde structurel annuel des administrations publiques** signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

Néanmoins, il est unanimement admis que la détermination du solde structurel est extrêmement délicate, car l'évaluation de la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels est inévitablement aléatoire.

En témoigne d'ailleurs le fait que les évaluations des soldes structurels des Etats diffèrent sensiblement selon les organismes qui les effectuent (Commission européenne, FMI, OCDE, etc...).

Question 3 : Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il été amené à se prononcer en 2012 sur ces questions relatives à l'équilibre budgétaire ?

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, devait ou non être précédée d'une révision de la Constitution.

Question 4 : Sur le point de savoir s'il convenait d'inscrire dans la Constitution elle-même la "règle d'or budgétaire" posée par ce TSCG et limitant le déficit structurel à 0,5% du PIB, quelle a été l'argumentation du Conseil constitutionnel ?

Le Conseil constitutionnel a considéré que le traité laissait aux Etats une alternative pour que ses dispositions prennent effet dans leur droit national, **soit** « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, **de préférence constitutionnelles** », **soit** au moyen de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont **garantis de quelque autre façon** ». Il a donc considéré qu'il revient ici « aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé » par le traité.

Cela étant, il s'est alors référé à l'article 34 de la Constitution, qui permet que des **dispositions de nature organique** soient prises pour **fixer le cadre** des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Et il en a déduit que le législateur organique peut également adopter des règles permettant aux dispositions du TSCG de prendre pleinement effet en droit interne.