

Le « TSCG » : beaucoup de bruit pour rien ?

par António Vitorino, Président de Notre Europe

Le « [Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM](#) »* (TSCG) signé le 1^{er} mars 2012 a d'ores et déjà déclenché des critiques d'une ampleur inversement proportionnelle à la longueur de son contenu (16 articles plutôt brefs) et de son élaboration (en quelques semaines). Il importe de bien prendre la mesure de ces critiques comme des incidences d'un tel Traité sur l'UE, ses Etats membres et ses citoyens, à partir de quatre séries de remarques politiques, juridiques, économiques et institutionnelles.

1 – Le « TSCG » est d'abord un outil politique au service de la dialectique « solidarité européenne - responsabilités nationales »

Il est destiné à reformuler le pacte de confiance établi entre Etats membres, dans un contexte marqué par la violation fréquente des règles de bonne gestion adoptées à Amsterdam il y a 15 ans et par des actions de solidarité européennes rendues nécessaires par la crise, alors qu'elles étaient plutôt exclues *de jure*. Lié d'un point de vue à la fois politique et juridique au Traité qui établit le « [Mécanisme européen de solidarité](#) », le « TSCG » est d'ailleurs souvent présenté comme un « Pacte budgétaire », alors que seule sa 3^{ème} partie porte ce titre : cela souligne qu'il a d'abord pour but de formaliser la volonté de sérieux des Etats membres en matière de gestion de leurs comptes, tout en proposant une coordination légèrement renforcée des politiques économiques nationales.

Ce message de responsabilité s'adresse en particulier à des pays comme l'Allemagne : d'une part parce qu'ils font preuve de solidarité dans la crise des dettes souveraines et qu'ils souhaitent que les causes structurelles de cette crise soient traitées, au-delà des sauvetages de court terme ; d'autre part parce qu'ils doutent de la crédibilité de leurs partenaires, aidés ou non, et ont donc besoin d'être rassurés sur leur engagement dans la durée. Un tel message s'adresse aussi à la BCE, qui a justement indiqué que ses rachats de dette souveraine sur le marché secondaire et les liquidités abondantes qu'elle accorde aux banques ne pouvaient produire de réels effets s'ils ne s'accompagnaient pas d'une action résolue des autorités nationales, notamment en matière budgétaire.

On peut difficilement souhaiter une solidarité accrue de l'Allemagne et saluer l'activisme de la BCE sans comprendre la logique politique conduisant à la signature du « TSCG », qui permet d'approfondir dans un sens plus européen la [dialectique solidarité/responsabilité](#) à l'œuvre depuis le début de la crise. Et on peut aussi voir ce Traité non pas seulement comme un outil de compensation de la solidarité déjà consentie, mais plutôt comme ouvrant la voie à l'approfondissement de cette solidarité, par exemple sous la forme d'obligations européennes.

2 – La valeur ajoutée du « TSCG » au regard du droit communautaire est limitée, voire incertaine

Si l'on considère le « TSCG » d'un point de vue strictement juridique, force est de constater que sa valeur ajoutée apparaît beaucoup plus limitée. La plupart de ses dispositions figurent en effet déjà dans des textes de droit dérivé récemment adoptés (notamment le « six pack »), en passe de l'être (exemple du « two pack ») ou qui auraient pu l'être sans nouveau Traité. C'est donc bien pour des raisons d'abord symboliques et politiques que la voie d'un Traité a été retenue.

En matière de suivi des politiques budgétaires, on peut certes noter l'insertion d'une « règle d'or » au niveau national : il s'agit cependant d'une innovation dont la portée juridique et pratique reste un peu floue à ce stade, de même que celle des dispositions prévoyant le [renforcement des pouvoirs de la Cour de](#)

* Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

[justice](#). En matière de suivi des politiques économiques, la 4ème partie du « TSCG » n'apporte que peu d'avancées au regard du « Pacte euro + », compte tenu de la difficulté logique pour l'UE de peser sur le détail des choix économiques et sociaux de ses Etats membres – sauf dans les rares cas où ils concluent avec elle des programmes d'aide et d'ajustement (Grèce, Irlande, Portugal).

Le « TSCG » n'est en outre appelé à être signé que par 25 des 27 Etats membres de l'UE, mais il pourra entrer en vigueur dès que 12 des 17 Etats de la zone euro l'auront ratifié, rejoints par tel ou tel des 8 autres pays, tandis que le Royaume-Uni et la République tchèque resteront à l'écart. A ces incertitudes sur son champ d'application s'ajoute l'incertitude quant à l'impact de la mise en œuvre du « TSCG » sur le fonctionnement du marché intérieur, qui constitue le socle à la fois juridique et politique de la construction européenne : malgré les garanties figurant dans le texte même du Traité, il faudra naturellement veiller à préserver un tel socle, y compris sur la base d'une évaluation formelle régulière.

3 – Une contribution économique lacunaire, et qui doit être complétée par un volet « croissance »

Parce qu'il met avant tout l'accent sur la dialectique « solidarité - responsabilité », le « TSCG » est déséquilibré d'un point de vue économique : la stabilité et l'austérité sont en effet nécessaires, mais pas suffisantes, à court comme à moyen terme, dans une UE qui a aussi besoin de croissance.

Les [négociations ayant conduit à la conclusion du « TSCG »](#) ont certes permis de mentionner davantage la croissance, l'emploi et la cohésion sociale (aux articles 1 et 9) : il incombe donc plus que jamais aux institutions européennes d'exploiter au mieux ces bases juridiques là, sans s'en tenir à la dimension « disciplinaire » du nouveau Traité.

Il leur appartient surtout de se saisir des échéances décisionnelles européennes de 2012 pour réaffirmer que l'UE peut être une [source de croissance](#) : relance du marché intérieur, renégociation du cadre financier pluriannuel, émission d'obligations finançant des grands projets d'infrastructures doivent ainsi être les autres volets d'une stratégie économique plus globale, dont le « TSCG » n'est que l'une des composantes.

4 – Un Traité intergouvernemental qui renforce utilement les pouvoirs des Parlements et de la Commission

Parce qu'il s'agit d'un Traité « intergouvernemental », et non communautaire, le « TSCG » a enfin relancé le débat sur les équilibres institutionnels au sein de l'UE, voire sur la « [méthode communautaire](#) ».

Mettre en place un cadre d'action réunissant 25 Etats, des sommets de la zone euro ayant un président permanent ou l'implication des Parlements nationaux dans la gouvernance de l'UEM : autant d'éléments indiquant combien le surcroît de solidarité et de responsabilité qui a émergé de la crise nécessite de mobiliser davantage les autorités politiques nationales, dans un cadre suffisamment formalisé pour éviter que ne s'exerce un « leadership de facto » souvent mal perçu (voir les critiques de « Merkozy »).

Dans ce contexte, l'implication des Parlements nationaux a vocation à être plus clairement précisée, mais aussi mieux articulée avec celle du Parlement européen, qui doit demeurer pleinement engagé dans la gouvernance de l'UEM, aussi bien au sein du « [continuum](#) » [démocraties nationales - démocratie européenne](#) que dans le cadre de ses relations avec la Commission.

De même, le fait d'avoir dû privilégier une voie intergouvernementale ne semble pas avoir fait obstacle à la mobilisation de la Commission, dont le « TSCG » prétend renforcer les pouvoirs de suivi et de contrôle en matière budgétaire et économique. Voilà un progrès en apparence paradoxal, mais en réalité logique, puisque la Commission est la mieux placée pour agir de manière durable et efficace sur ces deux registres, comme le prévoient déjà le droit dérivé relatif à l'UEM.

Au total, si quelques semestres seront nécessaires pour mesurer pleinement les effets du « TSCG », on peut sans doute estimer que sa conclusion pourra utilement contribuer à forger le compromis global permettant à l'UE de surmonter la crise actuelle.