

# INTERNATIONAL JOURNAL OF OPEN GOVERNMENTS

---

## REVUE INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS OUVERTS

Vol. 6 - 2017



ISSN 2553-6869

**International Journal of Open Governments**  
**Revue internationale des gouvernements ouverts**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6869

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ the International Journal of Open Governments** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source ([ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

1) the *International Journal of Open Governments / la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;

and 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

## L'IMPACT DE LA REGLE D'OR DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE SYSTEME BUDGETAIRE TCHEQUE : REFLEXIONS AUTOUR D'UN PARADOXE<sup>1</sup>

par **William GILLES**, Directeur du master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts de l'École de droit de la Sorbonne, Président de l'IMODEV.

---

**L**e 11 mars 2013, soit 4 jours après qu'il ait quitté ses fonctions de Chef d'État de la République tchèque, Václav Klaus affirmait que « le moment est venu pour l'Europe de prendre une décision fondamentale. Devons-nous continuer de croire au dogme selon lequel la politique peut dicter l'évolution de l'économie et donc continuer à défendre à tout prix la monnaie unique et tous les autres arrangements institutionnels similaires ou devons-nous enfin accepter qu'il nous faut revenir à davantage de rationalité économique ? Jusqu'à présent, les hommes politiques européens ont très majoritairement répondu à cette question que "Oui, il faut continuer en ce sens". Il est de notre devoir de leur faire savoir qu'une telle politique ne peut avoir que pour conséquence de rendre l'addition sans cesse plus lourde pour chacun de nous. À un moment, ces coûts deviendront intolérables et insupportables. Ils devraient donc répondre "Non" »<sup>2</sup>.

Ces propos émanent certes d'un homme politique dont les prises de décision ont souvent été contestées tant au sein de l'Union européenne<sup>3</sup> qu'en République tchèque, mais ils présentent l'intérêt d'émaner d'un ancien Président tchèque qui aura marqué la relation entre ce pays et l'Union européenne en raison notamment de son positionnement particulièrement eurosceptique et de la durée de son mandat. Non seulement, il fut Chef de l'État pendant 10 ans au cours d'une période marquante pour la République tchèque et l'Union européenne : son mandat a commencé en 2003, soit un an avant l'adhésion de la République

---

<sup>1</sup> Cet article est issu d'une communication prononcée lors du colloque prononcé lors du colloque *La règle d'or des finances publiques en Europe*, Lille, 27-28 mars 2014.

<sup>2</sup> Václav Klaus, Cato Institute, Washington D.C., March 11, 2013. [Version originale du discours: "Europe is ripe for a fundamental decision: Should we continue believing in the dogma that politics can dictate economics and continue defending the common currency and other similar arrangements at whatever costs, or should we finally accept that we have to return to economic rationality? The answer to such a question given by the overwhelming majority of European politicians until now has been YES, we should continue. It is our task to tell them that the consequences of such a policy will be higher and higher costs for all of us. At one moment, these costs will become intolerable and unbearable. They should say NO"].

<sup>3</sup> V. MAURIN PICARD, « Vaclav Klaus, trouble-fête de l'Europe », *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> janvier 2009 :

<http://www.lefigaro.fr/international/2009/01/02/01003-20090102ARTFIG00001-vaclav-klaus-trouble-fete-de-l-europe-.php>.

tchèque à l'Union européenne, mais aussi dix ans après l'indépendance de son pays<sup>4</sup> pour s'achever une décennie plus tard, le 7 mars 2013. Mais en outre, ses actes visant à dénoncer une intégration de plus en plus poussée de l'Union européenne ont plusieurs fois interpellé la scène européenne.

L'histoire retiendra notamment sa volonté de freiner, à l'automne 2009, le processus de ratification du traité de Lisbonne en refusant d'apposer sa signature alors que le Parlement et la Cour constitutionnelle tchèque avaient respectivement voté et validé cette ratification ; son refus de dresser le drapeau de l'Union européenne sur la résidence présidentielle lorsque son pays avait présidé durant le premier semestre 2009 le Conseil de l'Union européenne alors qu'il s'agit d'un usage ; ou encore, en décembre 2012, celui de signer un amendement au traité de Lisbonne permettant la pérennisation du Fonds de sauvetage de l'euro alors que le Parlement avait au contraire voté en ce sens. Toutefois, estimant que le Président de la République avait plusieurs fois outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution<sup>5</sup>, 38 sénateurs sur 60 avaient déposé une plainte à son encontre devant la Cour constitutionnelle pour Haute trahison, le 3 mars 2013, soit 4 jours avant la fin de son mandat. La Cour constitutionnelle rejeta cependant trois semaines plus tard la demande des sénateurs en l'absence de motif permettant de poursuivre la procédure à l'expiration du mandat présidentiel.

Si les propos eurosceptiques de Václav Klaus ne sauraient résumer la position de l'ensemble de la population tchèque vis-à-vis de l'Union européenne puisque ces derniers viennent au contraire d'élire une nouvelle majorité parlementaire ayant conduit à la désignation d'un gouvernement europhile<sup>6</sup>, ils permettent néanmoins d'apporter un début d'explication quant au positionnement actuel de la République tchèque dans l'Union européenne et à son hostilité envers les mécanismes intégrateurs qui sont prévus dans ce cadre.

---

<sup>4</sup> Indépendant depuis janvier 1993 suite à la partition de la Tchécoslovaquie, ce pays de 10,5 millions d'habitants et 78 866 km<sup>2</sup> est membre de l'Union européenne depuis 2004 et de l'espace Schengen depuis 2007. Il n'est pas inutile de rappeler que la Tchécoslovaquie a longtemps constitué une puissance régionale : elle figurait à la veille de la Seconde Guerre mondiale parmi les dix premiers pays industrialisés du monde et était, jusqu'en 1938, la seule démocratie d'Europe centrale.

<sup>5</sup> Les sénateurs lui ont reproché d'avoir outrepassé les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution en refusant notamment de signer l'amendement au traité de Lisbonne qui permettait la pérennisation du Fonds de sauvetage de l'euro, mais aussi en accordant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 une amnistie ayant bénéficié à 110 000 personnes : l'amnistie avait permis non seulement à certains d'éviter des peines d'emprisonnement ou de bénéficier d'une réduction de peine, mais aussi et surtout, d'arrêter de nombreuses procédures judiciaires concernant des affaires de criminalité économique et de corruption.

Cf. <http://www.radio.cz/fr/rubrique/infos/lamnistie-presidentielle-controversee-de-vaclav-klaus-a-concerne-110-000-personnes#0>. Voir aussi : M. PLICHTA, « Václav Klaus, le président tchèque sortant, sera jugé pour "haute trahison" », *Le Monde*, 5 mars 2013 : [http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/03/05/vaclav-klaus-le-president-tcheque-sortant-sera-juge-pour-haute-trahison\\_1842827\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/03/05/vaclav-klaus-le-president-tcheque-sortant-sera-juge-pour-haute-trahison_1842827_3214.html).

<sup>6</sup> M. ARNAUD, « République tchèque : un europhile de gauche au Château », *Valeurs actuelles*, 31 janvier 2013 : <http://valeursactuelles.com/europhile-gauche-auch%C3%A2teau20130129.html>.

Ainsi, la République tchèque, qui fête cette année le dixième anniversaire de son intégration européenne, n'est pas membre de la zone euro à la différence notamment de la Slovaquie qui a adopté la monnaie unique depuis 2009, soit cinq ans après son intégration à l'Union européenne. De même, elle n'est pas encore signataire du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Économique et Monétaire (TSCG)<sup>7</sup>. Dès lors, eu égard à ces particularités, il peut sembler paradoxal de traiter de l'impact de la règle d'or des finances publiques sur le système budgétaire tchèque. Pourtant, il en est autrement dans la mesure où les singularités mentionnées sont à nuancer.

## § 1 – DE L'UTILITE DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE DE SIGNER LE TSCG

### A) De la non-adhésion de la République tchèque à la zone euro

La République tchèque n'est pas signataire du TSCG et elle partage cette singularité avec le Royaume-Uni qui, comme elle n'est pas membre de la zone euro. Toutefois, la République tchèque se trouve dans une situation différente puisque contrairement au Royaume-Uni, elle ne bénéficie pas d'une clause d'exemption<sup>8</sup>. En effet, comme tous les membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004, la République tchèque a signé le traité d'Athènes du 16 avril 2003<sup>9</sup> qui impose à tous les nouveaux

---

<sup>7</sup> Le gouvernement tchèque envisagerait cependant d'adhérer sous condition au pacte budgétaire. Cf. G. NARGUET, « Le gouvernement tchèque prêt à adhérer au Pacte budgétaire européen seulement à certaines conditions », *Radio Prague*, 14 mai 2014, <http://www.radio.cz/fr/rubrique/infos/le-gouvernement-tcheque-pret-a-adherer-au-pacte-budgetaire-europeen-seulement-a-certaines-conditions> :

« Le gouvernement tchèque entend adhérer au Pacte budgétaire européen, mais à la condition d'obtenir certaines exceptions relatives à son budget et à sa dette publique. C'est ce qu'ont confirmé, ce mercredi, les ministres des Affaires étrangères et des Finances, Lubomír Zaorálek et Andrej Babiš. L'adhésion engage la République tchèque à adopter les règles relatives à la discipline budgétaire, notamment un déficit budgétaire inférieur à 0,5% du PIB et une dette publique ne dépassant pas 60% du PIB. Toutefois, en mars dernier, le Premier ministre, Bohuslav Sobotka, avait déjà indiqué que la République tchèque ne se soumettrait aux principales réglementations du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSPG) qu'après l'adoption de l'euro. Or, aucune date n'a encore été arrêtée sur ce point. »

<sup>8</sup> On rappellera que seuls le Royaume-Uni et le Danemark bénéficient de la clause d'exemption (opting-out) pour ce qui concerne l'accès à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (cf. les protocoles n° 15 sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et n° 16 sur certaines dispositions relatives au Danemark, annexés au Traité de Lisbonne). De son côté, la Suède n'a pas adopté l'euro suite au résultat négatif du référendum de septembre 2003.

<sup>9</sup> Cf. le traité d'Athènes du 16 avril 2003 relatif à l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque à l'Union européenne.

Selon l'article 4 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de

membres de de l'Union Européenne de rejoindre l'Union économique et monétaire à partir de leur date d'adhésion et d'adopter l'euro dès lors qu'ils ont rempli tous les critères de convergence (critères de Maastricht), à savoir le critère de la stabilité des prix (un taux d'inflation qui ne dépasse pas de plus de 1,5 point de pourcentage celui des trois États membres au plus qui ont le taux d'inflation le plus bas de l'Union européenne), celui de la situation des finances publiques (un déficit public inférieur à 3 % du produit intérieur brut et une dette publique inférieure à 60 % du produit intérieur brut), la participation au mécanisme de change du système monétaire européen (MCE II) (maintien de la stabilité des taux de change entre l'euro et la monnaie du pays candidat pendant au moins les deux dernières années précédant l'examen de la candidature en vue de l'adoption de la monnaie unique), et enfin le critère de convergence des taux d'intérêt (un taux d'intérêt de long terme n'excédant pas de plus de 2 points de pourcentage celui des trois États membres au plus qui ont le taux d'inflation le plus bas de l'Union européenne)<sup>10</sup>.

Jusqu'à récemment, le retard de la République tchèque dans le processus d'adhésion pouvait s'expliquer notamment par le creusement des déficits publics qui empêchaient ce pays de respecter les critères de convergence nécessaires à l'accession à la zone euro. Mais les mesures visant à assainir les finances publiques placent désormais la République tchèque dans une situation favorable à l'adoption de la monnaie unique<sup>11</sup>. Toutefois, ce pays refuse à l'heure actuelle d'intégrer cette zone euro. Si le pays reste divisé sur cette question, il n'en demeure pas moins que la majorité de population y est fortement hostile<sup>12</sup>. Or, il faut souligner que d'autres pays comme la Lettonie<sup>13</sup> récemment, ont été contraints à adopter l'euro, puisque, comme expliqué

---

la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, « Chacun des nouveaux États membres participe à l'Union économique et monétaire à compter de la date d'adhésion en tant qu'État membre faisant l'objet d'une dérogation au sens de [l'ex] article 122 du traité CE », c'est-à-dire au sens de l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>10</sup> Cf. l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le Protocole n° 13 sur les critères de convergence, annexé au traité de Lisbonne.

<sup>11</sup> LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *Les élargissements de 2004, 2007 et 2013 : les nouveaux membres* :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/nouveaux-membres.shtml>. Voir aussi : R. Godin, « Pourquoi la République tchèque refuse d'entrer dans l'euro (alors qu'elle le pourrait) », *La tribune.fr*, 18 décembre 2013 :

<http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20131218trib000801714/pourquoi-la-republique-tcheque-refuse-d-entrer-dans-l-euro-alors-qu-elle-le-pourrait.html>.

<sup>12</sup> [http://www.rtf.be/info/monde/dossier/europe-itineraires-de-sortie-de-crise/detail\\_euro-pour-les-tcheques-c-est-non-merci-sans-facon?id=7403123](http://www.rtf.be/info/monde/dossier/europe-itineraires-de-sortie-de-crise/detail_euro-pour-les-tcheques-c-est-non-merci-sans-facon?id=7403123) ;

[http://www.rtf.be/info/monde/dossier/europe-itineraires-de-sortie-de-crise/detail\\_euro-pour-les-tcheques-c-est-non-merci-sans-facon?id=7403123](http://www.rtf.be/info/monde/dossier/europe-itineraires-de-sortie-de-crise/detail_euro-pour-les-tcheques-c-est-non-merci-sans-facon?id=7403123).

<sup>13</sup> « La Lettonie veut entrer dans la zone euro, mais pas les Lettons », *latribune.fr*, 4 mars 2013 :

<http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20130304trib000752136/la-lettonie-veut-entrer-dans-la-zone-euro-mais-pas-les-lettons.html>.

précédemment, tous les États qui ont rejoint l'Union depuis 2004 y sont tenus dès qu'ils remplissent les critères de convergence fixés par le Traité de Maastricht. L'hostilité de la majorité de la population tchèque envers l'adoption de l'euro se prolonge également au niveau institutionnel puisque la Banque centrale y est également défavorable afin de pouvoir préserver ses marges de manœuvres en matière de politique monétaire. En effet, celle-ci souhaite pouvoir déprécier la couronne tchèque pour pouvoir lutter contre la déflation et la récession<sup>14</sup>.

Alors que l'ancien premier ministre avait fait savoir qu'il n'était pas envisageable que son pays rejoigne la zone euro sous son mandat achevé en 2014, le changement de majorité présidentielle en 2013 avec l'élection de Milos Zeman<sup>15</sup>, président europhile<sup>16</sup> de la République tchèque, puis gouvernementale avec la nomination de Bohuslav Sobotka un an plus tard<sup>17</sup>, aurait pu faire penser à un changement d'orientation. Alors que le pays apparaît divisé<sup>18</sup> sur la question de l'intégration à la zone euro, le nouveau Premier ministre, pourtant europhile comme le Président en exercice, n'a pas, à l'heure actuelle, annoncé de mesure pouvant conduire à une évolution de la position tchèque. Dès lors, l'adoption de l'euro par la République tchèque n'est pas attendue avant 2019, le nouveau gouvernement ne devant pas déposer de demande avant 2016<sup>19</sup>.

Si l'actuel gouvernement n'a pas encore déposé de demande d'adhésion à la zone euro, le Président de la République en exercice a, de son côté, souhaité adopter des mesures visant à normaliser la situation de la République tchèque au sein de l'Union européenne. En ce sens, Milos Zeman<sup>20</sup> a entériné le mécanisme européen de stabilité (MES) le 3 avril 2013<sup>21</sup> afin de respecter la volonté du Parlement tchèque qui avait adopté auparavant ce texte en juin 2012 et ainsi mettre fin au blocage créé par l'ancien Président tchèque qui avait, au contraire, refusé

---

<sup>14</sup> R. GODIN, art. cit.

<sup>15</sup> Élu le 26 janvier 2013, il prête serment le 8 mars 2013 avec 55 % des voix ([http://www.mzv.cz/oecd.paris/fr/actualites/milos\\_zeman\\_nouveau\\_president\\_elu\\_d\\_e\\_la.html](http://www.mzv.cz/oecd.paris/fr/actualites/milos_zeman_nouveau_president_elu_d_e_la.html)).

<sup>16</sup> M. ARNAUD, « République tchèque : un europhile de gauche au Château », *Le Monde*, 31 janvier 2013.

<sup>17</sup> Bohuslav Sobotka est nommé le 17 janvier 2014 : [http://french.ruvr.ru/news/2014\\_01\\_10/Bohuslav-Sobotka-sera-le-premier-ministre-tcheque-6391/](http://french.ruvr.ru/news/2014_01_10/Bohuslav-Sobotka-sera-le-premier-ministre-tcheque-6391/).

<sup>18</sup> B. GUTMANN, « Le Président K. ou l'absurdité de la politique européenne tchèque », *Regards sur l'Est*, 15 mars 2012 :

[http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=1291&PHPSESSID=00281ef704b6f1d41fc0b2e47bba609e](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1291&PHPSESSID=00281ef704b6f1d41fc0b2e47bba609e).

<sup>19</sup> G. NARGUET, « Pas d'euro avant 2019, selon le gouverneur de la Banque de République Tchèque », *Radio Praha*, 29 mai 2013 : <http://www.radio.cz/fr/rubrique/infos/pas-deuro-avant-2019-selon-le-gouverneur-de-la-banque-de-republique-tcheque>.

<sup>20</sup> De même, le drapeau européen flotte de nouveau sur le château depuis l'élection de Milos Zeman.

<sup>21</sup> M. HROZINKOVA, « Le président Miloš Zeman a signé le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité », *Radio Praha*, 3 avril 2013 :

<http://radio.cz/fr/rubrique/bulletin/infos--4399>.

d'y apposer sa signature en décembre 2012. Évoquant le mécanisme européen de stabilité (MES), Vaclav Klaus avait alors considéré qu'« il s'agit d'une chose monstrueuse, insensée et absurde à laquelle je ne donnerai certainement pas ma signature »<sup>22</sup>.

En signant le traité instituant le mécanisme destiné à financer les pays en difficulté de la zone euro<sup>23</sup>, Milos Zeman a permis à la République tchèque de devenir le dernier pays ratifiant le fond de sauvetage permanent de la zone euro. La signature du Président de la République tchèque en exercice reste cependant symbolique pour au moins deux raisons. D'une part, le mécanisme était entré en vigueur dès le 27 septembre 2012, par conséquent, en l'absence de la signature de la République tchèque. D'autre part, tant qu'elle n'a pas adopté la monnaie unique, la République tchèque n'est pas concernée par ce mécanisme dédié au sauvetage de la zone euro : garanti par l'ensemble des États de la zone euro, ce fonds est destiné à prêter aux États membres qui ne peuvent plus se financer sur les marchés. En effet, l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a été modifié en 2011 pour prévoir que « les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. »<sup>24</sup>

### **B) De l'utilité d'un pays non membre de la zone euro de signer le TSCG**

Si l'intérêt de signer le traité instituant le mécanisme européen de stabilité est faible pour un pays non membre de la zone euro, en est-il de même pour le TSCG ? Autrement dit, est-il possible d'expliquer le refus de la République tchèque de signer le TSCG par le faible intérêt que pourrait avoir un pays non membre de la zone euro à signer le TSCG ou faut-il trouver d'autres raisons pour tenter de comprendre la position de ce pays ? Cette question se pose d'autant plus que si la République tchèque n'est pas le seul pays ayant obtenu la qualité de membres de l'Union

---

<sup>22</sup> [http://www.rtf.be/info/monde/detail\\_zone-euro-vaclav-klaus-refuse-d-enteriner-le-mecanisme-mes?id=7888504](http://www.rtf.be/info/monde/detail_zone-euro-vaclav-klaus-refuse-d-enteriner-le-mecanisme-mes?id=7888504).

<sup>23</sup> Traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité entre le Royaume de Belgique, la République Fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République Hellénique, le Royaume d'Espagne, la République Française, la République Italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République Portugaise, la République de Slovénie, la République Slovaque et la République de Finlande, signé à Bruxelles le 2 février 2012.

<sup>24</sup> Décision n° 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro. *Journal officiel* n° L 91 du 6 avril 2011.

européenne en 2004 à n'avoir pas encore rejoint la zone euro<sup>25</sup>, elle est en revanche la seule à ne pas avoir signé le TSCG.

La lecture du texte de ce traité apporte un premier élément de réponse. Ainsi, les parties contractantes affirment dès le préambule être « conscientes de leur obligation, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun » et d'être « désireuses de favoriser les conditions d'une croissance économique plus forte dans l'Union européenne et, à cette fin, de développer une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques au sein de la zone euro ».

Il résulte également du préambule que les règles spécifiques introduites par le TSCG comme les règles d'équilibre budgétaire et le mécanisme automatique pour l'adoption de mesures correctives sont destinées à permettre aux gouvernements de veiller à la soutenabilité de leurs finances publiques et de prévenir tout déficit public excessif pour assurer la préservation de la stabilité de la zone euro dans son ensemble<sup>26</sup>.

Cependant, si le TSCG établit un lien fort entre ce texte et la monnaie unique, ce traité ne vise pas uniquement les membres de la zone euro. En ce sens, l'article 1<sup>er</sup> du TSCG précise que ce traité « s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro. Il s'applique également aux autres parties contractantes, dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14 ». Un régime différencié est donc prévu, avec une soumission pleine aux dispositions du TSCG pour les membres de la zone euro, et une soumission partielle pour les autres signataires.

Ainsi, le titre V sur la gouvernance de la zone euro ne vise que les pays ayant adopté la monnaie unique. De même, les pays de la zone euro ont tout intérêt à ratifier dans les meilleurs délais le TSCG puisque, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013, cette ratification est une condition à l'obtention de l'assistance financière prévue dans le cadre du mécanisme européen de stabilité<sup>27</sup>.

Au contraire, pour les pays non membres de la zone euro, la portée du TSCG est plus réduite. D'une part, seuls les titres III, relatif au Pacte budgétaire, et IV sur la coordination des politiques économiques et de convergence ont vocation à s'appliquer aux pays n'ayant pas adopté l'euro.

Cependant, le titre III, également appelé pacte budgétaire européen, contient un certain nombre de mesures qui en réalité

---

<sup>25</sup> Pour mémoire, les autres membres ayant adhéré en 2004 qui n'ont pas rejoint la zone euro sont la Hongrie, la Lituanie et la Pologne. Ils figurent donc au sein du groupe des 10 États membres de l'Union européenne qui n'utilisent pas l'euro (outre la Hongrie, la Lituanie et la Pologne précédemment mentionnés, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède).

Une majorité d'États membres de l'Union européenne fait donc partie de la zone Euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie), majorité cependant relative (18/28).

<sup>26</sup> Cf. le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Économique et Monétaire (TSCG).

<sup>27</sup> Cf. le préambule du TSCG.

étaient déjà en vigueur, notamment dans le cadre du six-pack. En effet, comme la commission européenne le rappelle elle-même<sup>28</sup>, un certain nombre de dispositions figurant au sein du TSCG ne font que reprendre des concepts qui existaient déjà dans le Pacte de stabilité et de croissance, dans sa version modifiée par le six-pack. Tel est le cas des notions d'objectifs à moyen terme, de circonstances exceptionnelles et d'écarts significatifs en matière de déficits excessifs. D'autres dispositions du TSCG sont plus strictes que celles figurant au six-pack, mais beaucoup d'entre elles concernent davantage les pays de la zone euro.

D'autre part, les dispositions qui figurent au sein des titres III et IV restent facultatives pour les États non membres de la zone euro puisque que ces derniers peuvent choisir d'appliquer ou non ces dispositions. En effet, le TSCG prévoit que les États membres de l'Union européenne faisant l'objet d'une dérogation à la participation de la monnaie unique ne « peuvent uniquement être liées, tant qu'il n'est pas mis fin à cette dérogation, [que] par les dispositions des titres III et IV du présent traité pour lesquelles ils déclarent, lors du dépôt de leur instrument de ratification ou à une date antérieure, qu'ils n'ont pas l'intention d'être liés ».

Par conséquent, pour un pays non membre de la zone euro, la portée du TSCG est celle qu'ils souhaitent lui accorder. Dès lors, pour un pays comme la République tchèque, être signataire ou non du TSCG pourrait, au moins théoriquement s'apparenter à une opération neutre puisqu'en tant que pays non membre de la zone euro, il pourrait tout à fait, s'il décidait demain de signer le TSCG, faire savoir son intention de n'appliquer aucune disposition.

Au regard de ces éléments, l'adhésion d'un pays non membre de la zone euro au TSCG peut, dans certains cas, avoir une portée faible, notamment lorsque cet État ferait explicitement connaître son intention de n'appliquer aucune disposition de ce traité.

Cependant, pour la République tchèque, l'enjeu est ailleurs, eu égard à ses obligations vis-à-vis de l'Union européenne en ce qui concerne l'adoption de l'euro. Comme expliqué précédemment, ce pays a vocation à devenir membre de la zone euro. Or, cette adhésion conférerait une toute autre portée au TSCG pour la République tchèque puisque ce pays serait alors soumis à l'ensemble des dispositions de ce traité. En effet, l'article 14 du TSCG prévoit que le TSCG « est applicable à compter de la date de son entrée en vigueur dans les parties contractantes dont la monnaie est l'euro qui l'ont ratifié. Il s'applique aux autres parties contractantes dont la monnaie est l'euro à compter du premier jour du mois suivant la date de dépôt de leur instrument de ratification respectif. » Signer aujourd'hui le TSCG reviendrait donc à se trouver liée demain par l'ensemble du contenu de ce traité aussitôt après avoir adopté l'Euro.

---

<sup>28</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*, mars 2012.

Au contraire, en l'absence d'une signature du TSCG, se pose la question de savoir si la République tchèque s'offre une échappatoire quant à la soumission au pacte budgétaire européen dès lors qu'elle aura rejoint la zone euro. Cette interrogation se pose d'autant plus que si la République tchèque s'est engagée à rejoindre la monnaie unique, aucune obligation ne semble, en revanche, imposer à la République tchèque de signer le TSCG, ce dernier étant d'ailleurs distinct des autres traités européens, et en particulier du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui précise les conditions d'adhésion à la zone euro<sup>29</sup>. Dans ces conditions, la République tchèque signera-t-elle le TSCG à moyen terme ?

Cependant, quelle que soit la décision de ce pays, celle-ci pourrait en définitive n'avoir, pour la République tchèque, qu'un impact limité en cas d'adhésion à l'Euro. En effet, pour se prémunir des conséquences éventuelles du rejet du TSCG – et de son pacte budgétaire – par les États membres, l'Union européenne a adopté un two-pack qui permet d'appliquer une discipline budgétaire stricte à tous les pays ayant adopté l'euro, y compris, par conséquent, à ceux qui n'auraient pas signé le Traité de stabilité. Applicable uniquement aux pays de la zone euro<sup>30</sup>, le two-pack constitue du droit dérivé ayant une portée générale et d'application directe puisque ce paquet législatif prend la forme de deux règlements du 21 mai 2013. L'Union européenne a donc souhaité s'assurer une application uniforme par tous les États membres des règles de discipline en privilégiant un instrument juridique ayant une portée générale et ne supposant pas de transposition puisque les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments dès leur publication. L'Union se prémunit donc contre toute application incomplète, sélective, voire tardive du nouveau dispositif.

Ayant une portée plus générale, le premier règlement (n° 473/2013)<sup>31</sup> renforce la cohérence des États membres de la zone euro en matière de coordination des politiques économiques, prévoit un calendrier budgétaire commun<sup>32</sup>, crée dans chaque État

<sup>29</sup> Cf. l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>30</sup> Le two-pack est un paquet législatif consistant en deux règlements sur le fondement de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet aux États membres de la zone euro de renforcer la coordination et la surveillance des politiques budgétaires afin de garantir la discipline budgétaire dans l'Union économique et monétaire.

<sup>31</sup> Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

<sup>32</sup> Ce calendrier commun prévoit, dans le contexte du semestre européen, la reddition publique et annuelle, de préférence avant le 15 avril et au plus tard le 30 avril, du plan budgétaire national à moyen terme conforme au cadre budgétaire à moyen terme du pays ; la reddition publique et annuelle du projet de budget de l'État pour l'année suivante et des principaux paramètres des projets de budgets des autres sous-secteurs des administrations publiques, au plus tard le 15 octobre ; l'adoption et la reddition publique annuelles du budget de l'État, au plus tard le 31 décembre, en même temps que les principaux paramètres budgétaires mis à jour des autres sous-secteurs des administrations publiques.

membre de la zone euro des organismes indépendants chargés du suivi des règles budgétaires, améliore le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres, garantit mieux la correction du déficit excessif en faisant peser de nouvelles obligations sur les États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif (présentation d'un Programmes de partenariat économique, évaluation exhaustive de l'exécution budgétaire infra-annuelle dans les administrations publiques, etc.).

Plus spécifique, le second règlement (n° 472/2013)<sup>33</sup> est destiné à mettre en place *une surveillance* économique et budgétaire *renforcée* des États membres dont la monnaie est l'euro d'une part, lorsque ceux-ci présentent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés de stabilité financière, d'autre part, quand ils demandent à bénéficier ou bénéficient de l'assistance financière d'un ou de plusieurs autres États membres ou pays tiers, du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), du mécanisme européen de stabilité (MES), du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou d'une autre institution financière internationale pertinente, telle que le Fonds monétaire international (FMI).

## § 2 – DE LA SOUMISSION DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE A LA DISCIPLINE BUDGETAIRE

### A) De l'utilité pour un pays non signataire du TSCG de respecter la règle d'or

Si la République tchèque n'est pas signataire du TSCG, il n'en demeure pas moins que celle-ci n'a pas d'autre choix que de recourir à la discipline budgétaire. Non seulement, ce pays reste soumis aux critères de convergence prévus à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir l'interdiction d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du produit intérieur brut et une dette publique supérieure à 60 % du produit intérieur brut<sup>34</sup>, mais en outre, il doit également respecter la discipline budgétaire prévue par le six-pack pour les règles applicables à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne<sup>35</sup>. Si ce dernier comporte plusieurs mesures

<sup>33</sup> Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière)

<sup>34</sup> Cf. le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au traité de Lisbonne.

<sup>35</sup> Depuis deux ans, date d'entrée en vigueur du six-pack, le pacte de stabilité et de croissance repose désormais sur les six actes législatifs suivants entrés en vigueur le 13 décembre 2011: le règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; le règlement (UE) n° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; le règlement (UE) n° 1175/2011 modifiant les procédures de surveillance des positions budgétaires ; le règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; le règlement (UE) n° 1177/2011 modifiant la procédure concernant les déficits excessifs; la directive n° 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

spécifiques aux pays de la zone euro<sup>36</sup>, il renforce également le pacte de stabilité et de croissance à destination de tous les membres de l'Union, y compris donc pour ceux n'ayant pas adopté la monnaie unique<sup>37</sup>.

En particulier, il faut noter l'obligation de tous les États membres de respecter un Objectif budgétaire à moyen terme » (OMT) défini par la Commission européenne pour chaque pays afin de garantir la viabilité de ses finances publiques. En effet, le règlement n° 1175/2011 prévoit que « chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics »<sup>38</sup>. En revanche la

---

<sup>36</sup> Ainsi, les règlements n°s 1173/2011, 1174/2011, spécifiques à la zone euro, ne s'appliquent pas à la République tchèque.

Il est à rappeler que le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 innove en prévoyant de nouvelles sanctions imposées dans le cadre de la nouvelle procédure de majorité qualifiée inversée. Toutefois, pris sur le fondement de l'article 136 du TFUE, qui est relatif aux mesures adoptées par le Conseil à destination des États membres dont la monnaie est l'euro pour renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire, le règlement (UE) n° 1173/2011 ne concerne pas la République tchèque puisque ce pays n'a pas adopté la monnaie unique.

Ne s'applique pas davantage à la République tchèque le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 ne puisqu'il établit les mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs de la zone euro.

<sup>37</sup> Au contraire, les règlements n°s 1175/2011, 1176/2011 et 1177/2011, de même que la directive 2011/85/UE s'appliquent à la République tchèque puisque leur champ d'application couvre tous les pays de l'Union européenne, qu'ils aient ou non adopté la monnaie unique.

Les règlements (UE) n° 1175/2011 et n° 1177/2011 qui concernent respectivement le volet préventif et le volet répressif du pacte de stabilité renforcé, s'adressent à l'ensemble des États de l'Union européenne.

Le règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifie le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

De même, le règlement (UE) n° 1176/2011, relatif à la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, fixe un cadre de droit commun applicable à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Ce règlement ne comporte pas d'évolution majeure au regard du droit existant.

Enfin, la Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 fixe les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. À cet effet, elle détaille leurs obligations en matière de systèmes de comptabilité budgétaire et d'information statistique. Elle précise les règles et les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire. Elle prévoit des règles budgétaires chiffrées propres à chaque État destinées à favoriser le respect effectif ses obligations quant à l'évitement des déficits et des dettes publiques excessifs. Elle impose aux États d'adopter un cadre budgétaire à moyen terme avec une programmation budgétaire à trois ans au moins. Elle introduit l'obligation pour les États d'assurer la transparence de leurs administrations publiques.

<sup>38</sup> Article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination

République tchèque qui n'est pas un pays membre de la zone euro, et qui ne participe pas non plus, à l'heure actuelle au mécanisme de taux de change européen (MTC 2), n'est pas soumise à l'obligation d'avoir un déficit structurel plafonné à 1 % (étant précisé que ce seuil a été ramené à 0,5 % pour les pays membres du TSCG)<sup>39</sup>.

Cependant, pour les pays, comme la République tchèque, qui sont situés en dehors de la zone euro, les mesures de discipline budgétaire sont peu contraignantes. En effet, il résulte du b du 2 de l'article 139 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que les moyens contraignants pour remédier aux déficits excessifs ne s'appliquent pas aux pays comme la République tchèque qui n'ont pas adopté l'euro<sup>40</sup>.

Malgré ce cadre peu contraignant, la République tchèque n'a pas d'autres choix que de mener une politique de discipline budgétaire. En effet, l'évolution de sa situation financière lui impose une vigilance en matière de politique budgétaire. Pourtant, avec un déficit public de 2,7 % en 2013 et une dette publique de 46,1 %, la République tchèque figure au nombre des pays qui respectent les critères de convergence.

La situation, apparemment favorable de la République tchèque, doit cependant être nuancée et ce pays est aussi confronté à la nécessité d'assainir ses finances publiques en limitant les déficits publics. Autrement dit, quand bien même la République tchèque ne serait pas signataire du TSCG, la nécessité de veiller à la soutenabilité de ses finances publiques ne lui laisse pas d'autre choix que de limiter ses déficits publics pour ne pas se retrouver demain dépourvue de marge de manœuvre financière en raison

---

des politiques économiques dans sa version modifiée par le règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

<sup>39</sup> L'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97, dans sa version modifiée par le règlement 1175/2011, prévoit en effet que « compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

<sup>40</sup> L'article 139, 2, b, du TFUE prévoit la non-application aux pays membres faisant l'objet d'une dérogation des moyens contraignants de remédier aux déficits excessifs (article 126, paragraphes 9 et 11). Il est à rappeler que le paragraphe 9 de l'article 126 du TFUE, permet au Conseil, lorsqu'un État membre persiste à ne pas donner suite à ses recommandations, de mettre en demeure l'État membre concerné pour qu'il prenne, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. Le Conseil peut alors demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis pour pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

Le paragraphe 11 confère en plus un pouvoir de sanction du Conseil à destination d'un État membre ne se conformant pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9. Le Conseil peut, dans cette hypothèse, décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes :

- « – exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié ».

d'une dette qui serait devenue excessive ou de déficits publics qui s'auto-entretiendraient.

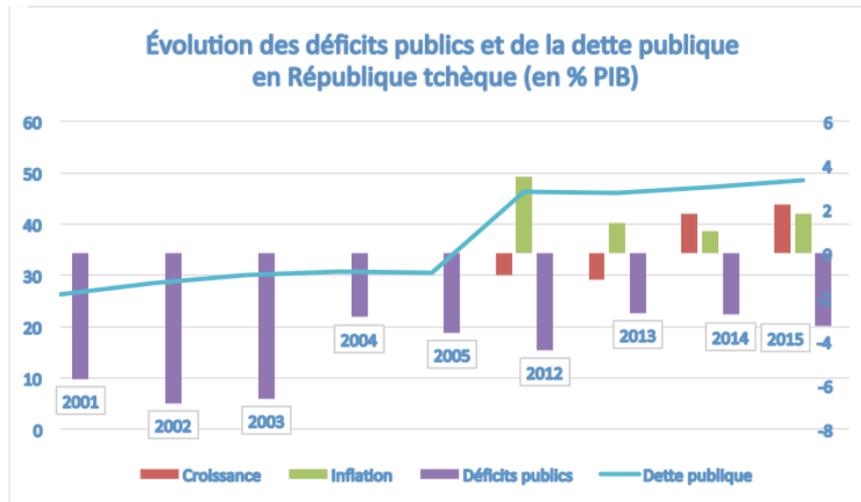
Cet impératif est d'autant plus nécessaire que comme de nombreux pays, la République tchèque a été durement frappée par la crise économique et financière de 2008. À cet égard, une étude rappelle que la République tchèque, qui avait une croissance économique de plus de 6 % avant cette crise, bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE, était au contraire en récession de 4 % en 2009. La conséquence en a été une chute des recettes publiques suite au ralentissement de la demande intérieure et à faiblesse des exportations industrielles, entraînant elle-même une détérioration du déficit public qui atteint 5,8 % du PIB en 2009<sup>41</sup>. Aussi, le gouvernement tchèque a-t-il adopté plusieurs mesures pour stimuler l'économie. Cette politique de relance a pris la forme d'une stratégie pluriannuelle de consolidation budgétaire adoptée en août 2010 permettant d'aboutir à un budget équilibré d'ici 2016. Pour ce faire, la nouvelle coalition gouvernementale s'était fixé l'objectif intermédiaire de parvenir à un déficit de 2,9 % en 2013. Les efforts déployés ont été couronnés de succès puisque le déficit fut de 2,7 % l'année dernière.

### Évolution de la situation des finances publiques en République tchèque (2001-2015)

En Pourcentage du PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2012	2013	2014	2015
Croissance	-	-	-	-	-	- 1,0	- 1,2	1,8	<b>2,2</b>
Inflation	-	-	-	-	-	3,5	1,4	1,0	<b>1,8</b>
Dépenses publiques	44,5	46,3	47,3	44,4	44,1	44,5	-	-	-
Recettes publiques	38,7	39,5	40,7	41,5	40,4	40,1	-	-	-
Déficits publics	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6	-4,4	-2,7	-2,8	<b>-3,3</b>
Dette publique	<b>26,3</b>	<b>28,5</b>	<b>30,1</b>	<b>30,7</b>	<b>30,4</b>	<b>46,2</b>	<b>46,1</b>	<b>47,2</b>	<b>48,6</b>

Source pour les chiffres : Commission européenne, Mars 2014. Traitement : W. Gilles.

<sup>41</sup> OCDE, *Restoring Public Finances*, 2011.



Les estimations relatives aux années en cours montrent cependant un risque de dégradation. Le fait que la République tchèque ait mené ces dernières années des réformes pour rationaliser sa gestion publique et ait réussi à cantonner son déficit autour des 3 % alors que celui-ci atteignait par exemple 6,8 % en 2002 ne doit pas masquer la difficulté du pays à maîtriser son solde budgétaire. La réduction importante des déficits publics constatée entre 2012 et 2013, qui sont passés de 4,4 % à 2,7 %, est à relativiser dans la mesure où l'importance du déficit de 2012 est survenue dans un contexte particulier : initialement estimé à 3,2%, le déficit avait fortement augmenté en cours d'année suite à la nécessité de la République tchèque de rembourser des subventions européennes, mais aussi en raison de l'adoption d'une loi sur la compensation des biens des Églises saisis par le régime communiste entre 1948 et 1989<sup>42</sup>.

Selon l'Union européenne, le déficit de la République tchèque pourrait repartir de nouveau à la hausse en s'établissant à 2,8 % en 2014 et 3,3 % en 2015<sup>43</sup>.

En outre, si pendant la crise économique et financière, l'impact de la conjoncture a été réel sur la dégradation des déficits, tel n'est plus le cas et force est de constater que le déficit tchèque est désormais essentiellement structurel. Ainsi, le déficit structurel tchèque devrait passer de 1,3 % en 2013 à 2,9 % en 2015<sup>44</sup>.

Plus problématique est l'évolution de la dette publique de la République tchèque. Celle-ci reste certes en-deçà des 60 % du produit intérieur brut, mais elle se rapproche chaque année de ce seuil. Entre 1994 et 2013, la dette publique de ce pays est passée

<sup>42</sup> Cette loi n'a pas seulement prévu la restitution en nature de 56 % des biens confisqués (pour un montant estimé à 75 milliards de couronnes, soit 2,95 milliards d'euros), elle a aussi imposé à l'État de verser une compensation financière de 59 milliards de couronnes (soit 2,3 milliards d'euros) à 17 églises légalement reconnues, étant précisé toutefois que le versement cette somme sera échelonné sur trente ans et que son montant sera revalorisé pour prendre en compte l'inflation. Cf. <http://www.lematin.ch/monde/europe/Trois-milliards-d-euros-pour-les-Eglises-spoliees/story/15307196>.

<sup>43</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, Winter 2014.

<sup>44</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, Winter 2014.

de 22,9 % à 46 %, étant précisé que le montant obtenu l'année dernière aurait pu être plus conséquent. La Commission européenne avait précédemment estimé que la dette publique atteindrait 49 % en 2013<sup>45</sup>, mais celle-ci a pu être réduite de 3 % du produit intérieur brut grâce à la vente par la République tchèque d'actifs financiers. Toutefois, la dette devrait continuer d'augmenter à l'avenir et pourrait atteindre 48,6 % d'ici 2015<sup>46</sup>.

### **B) De la mise en œuvre d'une politique de discipline budgétaire par la République tchèque**

Face à la dégradation de ses finances publiques, la République tchèque n'a d'autre choix que d'adopter une politique de discipline budgétaire stricte. L'évolution de ses finances publiques a donc conduit ce pays à prendre des mesures proches de celles qui s'appliquent aux États membres de la zone euro qui sont tous signataires du TSCG.

À cet égard, il faut souligner que le précédent gouvernement de centre droit avait approuvé en octobre 2012 un projet de loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire qui mettait en place un cadre juridique proche du Pacte budgétaire européen du TSCG. Ce texte devait aboutir à l'inscription dans la Constitution des règles budgétaires chiffrées et à la création d'un Comité budgétaire national. Le projet de loi constitutionnelle, qui aurait dû entrer en vigueur en 2014, n'a finalement pas été adopté. En effet, le CSSD, parti politique alors dans l'opposition, s'y est opposé au motif que le projet de loi constitutionnelle réduisait la marge de manœuvre du gouvernement alors que celui-ci devrait au contraire réagir au ralentissement de l'économie en adoptant des mesures de relance budgétaire<sup>47</sup>. Le CSSD reprochait au gouvernement de centre droit de vouloir « hypocritement » restreindre la politique budgétaire du prochain gouvernement sans n'avoir jamais manifesté auparavant de volonté d'appliquer les mêmes règles, alors que la dette publique a considérablement augmenté pendant son mandat. En outre, le CSSD a considéré que le projet de loi constitutionnelle était insuffisant car il se focalisait sur la dépense publique sans chercher à augmenter les recettes publiques. Si les membres de ce parti politique rappellent leur engagement au projet d'intégration européenne et leur

<sup>45</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, Autumn 2013.

<sup>46</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, Winter 2014.

<sup>47</sup> Czech Social Democratic Party (ČSSD), *ČSSD bureau does not agree with the governmental constitutional amendment on fiscal responsibility*, 7<sup>th</sup> June 2013:

“The right-wing government is proposing this law after 7 years of reign, which was marked by growing indebtedness. Public debt increased from 28% of GDP at the end of ČSSD government in 2006 to reach 45% of GDP at the end of 2013. The right wing is also responsible for most of the public debt, which was formed before 2006, because ČSSD government had to use Czech Consolidation Agency loss in order to bailout after the privatization of 1990s. Governmental ODS and TOP09 hypocritically want to restrict fiscal policy of the next government, without indicating any willingness to apply the same rules for its governance after 2006 or 2010”.

<http://www.cssd.cz/en/media/press-releases/cssd-bureau-does-not-agree-with-the-governmental-constitutional-amendment-on-fiscal-responsibility/>.

souhait de voir la République tchèque adhérer au TSCG, ce qui implique de réviser la Constitution pour y insérer des règles budgétaires chiffrées et une limitation de la dette publique, ils souhaitent la mise en place d'un autre dispositif permettant de contenir effectivement la dette publique<sup>48</sup>. Sans soutien du CSSD, le projet de loi constitutionnelle n'a pu être adopté avant la dissolution de la Chambre basse.

Si cette révision constitutionnelle n'a pu aboutir, la République tchèque a en revanche entrepris ces dernières années plusieurs réformes visant à consolider ses finances publiques. Par exemple, pour réduire ses déficits publics, la République tchèque a réformé en septembre 2011 son système de retraite publique en prévoyant un mode de calcul moins favorable et en relevant la durée de cotisations, l'âge légal étant porté pour les hommes et les femmes à 66 ans et 8 mois d'ici 2041<sup>49</sup>. Concernant les recettes, elle a augmenté les droits d'accise et obtenu des revenus exceptionnels provenant de la vente des bandes de fréquences récemment libérées<sup>50</sup>. Enfin, comme expliqué précédemment, la République tchèque a aussi vendu des actifs financiers pour diminuer le montant de sa dette publique.

Ces différentes mesures traduisent la volonté de la République tchèque de mener une politique de discipline budgétaire. Ce choix peut sembler *a priori* paradoxal dans la mesure où ce pays a jusqu'à présent manifesté son refus d'adopter l'euro et de signer le TSCG. Il peut cependant s'expliquer par un souci de réalisme financier et la volonté de ne pas priver à l'avenir ce pays de toute marge de manœuvre en la matière qui résulterait d'un déficit ou d'une dette publique excessifs.

Au regard de ces éléments, il apparaît que la politique budgétaire de la République tchèque présente une certaine ambivalence, puisque d'un côté, ce pays refuse de signer le TSCG et son pacte budgétaire, mais d'un autre côté, il adopte des mesures de discipline budgétaire similaires à celles qu'il devrait prendre s'il avait signé ce traité. Cette ambivalence trouve peut-être son explication dans la situation de la République tchèque, et dans la construction historique de ce pays qui est confronté à un dilemme entre sa volonté d'être membre de l'Union et celle de conserver une autonomie dans les décisions qu'il prend en matière économique et financière.

---

<sup>48</sup> Czech Social Democratic Party (ČSSD), *ČSSD bureau does not agree with the governmental constitutional amendment on fiscal responsibility*, 7<sup>th</sup> June 2013:

"The government is behaving hypocritically, because at the same time with the "debt brake" promotes further reduction in state revenues (abolition of taxes on dividends - 8 billion CZK, unification of VAT at 17.5% -10 billion CZK).

ČSSD is committed to the project of European integration and supports the accession of the Czech Republic to the fiscal treaty, which implies inter alia the obligation to create a constitutional system and a debt brake. We prefer, however, a form of debt brake, which avoids the above-mentioned risks. However, the draft proposed by the government is not such draft. Logically formal accession of the Czech Republic to the fiscal union within the EU must precede the adoption of the so-called debt brake."

<sup>49</sup> OCDE, *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, Novembre 2011.

<sup>50</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast*, Winter 2014.