



LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES

Pour assurer la stabilité de l'Union économique et monétaire, un cadre solide est nécessaire afin d'éviter autant que possible les finances publiques non viables. Une réforme (faisant partie du «six-pack») modifiant le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est entrée en vigueur fin 2011. Une autre réforme relative à ce domaine politique, le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, comprenant le pacte budgétaire, est entrée en vigueur début 2013. En outre, un règlement sur l'évaluation des projets nationaux de plan budgétaire (faisant partie du «two-pack») est entré en vigueur en mai 2013.

BASE JURIDIQUE

- Article 3, articles 119 à 144, article 136, article 219 et articles 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- Protocole n° 12 (sur la procédure concernant les déficits excessifs) et protocole n° 13 (sur les critères de convergence) annexés aux traités.

OBJECTIFS

L'objectif de l'architecture en matière de politique budgétaire de l'Union européenne est d'établir un cadre solide et efficace pour la coordination et la surveillance des politiques budgétaires des États membres. Les réformes du cadre juridique entreprises entre 2011 et 2013 étaient une réponse directe à la crise de la dette souveraine, qui a souligné la nécessité de règles plus strictes compte tenu des effets de contagion des finances publiques non viables entre pays de la zone euro. Le cadre révisé s'inspire donc des leçons tirées des erreurs de conception initiales de l'Union économique et monétaire pour tenter de renforcer le principe directeur des finances publiques saines consacré par l'article 119, paragraphe 3, du traité FUE.

RÉALISATIONS

A. Pacte de stabilité et de croissance

Le droit primaire de l'Union énonce les principaux fondements juridiques du PSC à l'article 121 (surveillance multilatérale) et à l'article 126 (procédure concernant les déficits excessifs) du traité FUE et dans le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. Le droit dérivé de l'Union précise les modalités de mise en œuvre



des règles et procédures prévues par le traité FUE. Entré en vigueur le 13 décembre 2011, le premier paquet «gouvernance économique» («six-pack») révisé et modifie les règles du PSC. Le PSC modifié prévoit les principaux instruments de surveillance des politiques budgétaires des États membres (volet préventif) et de correction des déficits excessifs (volet correctif). Sous sa forme actuelle, le PSC se compose des mesures suivantes:

- règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et le règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011. Ce règlement constitue le volet préventif;
- règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011. Ce règlement constitue le volet correctif;
- règlement (UE) n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

En outre, le «code de conduite», qui est un avis du comité économique et financier (comité du Conseil «Affaires économiques et financières» — CEF) contient des spécifications relatives à la mise en œuvre du PSC et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence. Bien que le «code de conduite» soit officiellement d'un niveau inférieur à celui d'un règlement, le fait qu'il précise comment mettre en œuvre concrètement le PSC lui donne une grande importance dans la pratique. Sa version la plus récente, approuvée par le CEF le 15 mai 2017, comprend des spécifications sur la flexibilité offerte par les règles existantes du PSC (au moyen de clauses d'investissement et de réformes structurelles ainsi que d'une matrice définissant les «périodes de conjoncture favorable et défavorable» du volet préventif et détaillant les efforts d'ajustement budgétaire nécessaires pour une telle situation conjoncturelle et un tel ratio de la dette). Ces spécifications reposent sur une «Position arrêtée d'un commun accord sur la flexibilité dans le PSC» arrêtée par le CEF en novembre 2015 et entérinée par le Conseil Ecofin en février 2016. Le point de départ des discussions a été la communication de la Commission intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance» du 13 janvier 2015. En outre, la version actuelle du «code de conduite» contient deux avis du CEF datant de novembre 2016, qui accordent une attention accrue à la valeur de référence des dépenses, tandis que l'indicateur du solde structurel reste un élément central du cadre de surveillance budgétaire.

1. Volet préventif du PSC

L'objectif du volet préventif est de garantir des finances publiques saines grâce à la surveillance multilatérale sur la base de l'article 121 du traité FUE, du règlement (CE) n° 1466/97 modifié et du nouveau règlement (UE) n° 1173/2011.

Une notion centrale en matière de surveillance et d'orientation est l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) spécifique à chaque pays. Celui-ci doit se situer entre -1 %



du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures temporaires. Cet objectif est revu tous les trois ans ou en cas de réforme structurelle majeure ayant une incidence sur la situation budgétaire. Les programmes de stabilité et de convergence sont des instruments centraux du volet préventif du PSC.

Les programmes de stabilité et de convergence

Soumission: Dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité FUE, au mois d'avril de chaque année, les États membres doivent soumettre à la Commission et au Conseil un programme de stabilité (pour les États membres de la zone euro) ou un programme de convergence (pour les États membres n'appartenant pas à la zone euro). Les programmes de stabilité doivent contenir, entre autres, l'OMT, la trajectoire d'ajustement vers cet objectif et une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques sous-jacentes aurait sur la situation budgétaire. La base de calcul doit être le scénario macrobudgétaire le plus plausible (ou un scénario plus prudent). Ces programmes sont publiés par la Commission.

Évaluation: Le Conseil examine les programmes à partir d'une évaluation effectuée par la Commission et le CEF. Les progrès réalisés en vue d'atteindre l'OMT, notamment, sont examinés de près. Une nouveauté du PSC modifié est la prise en compte explicite de l'évolution des dépenses lors de l'évaluation.

Avis: À partir d'une recommandation de la Commission et après consultation du CEF, le Conseil adopte un avis sur les programmes. Dans cet avis, le Conseil peut demander à l'État membre d'adapter ses programmes. L'avis fait partie intégrante des recommandations par pays adoptées par le Conseil à la fin de chaque Semestre européen.

Suivi: La Commission et le Conseil suivent la mise en œuvre des programmes de stabilité et de convergence.

Alerte rapide: En cas de dérapage significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'OMT, la Commission, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité FUE, adresse un avertissement à l'État membre concerné (articles 6 et 10 du règlement (CE) n° 1466/97 modifié). Cet avertissement est donné sous la forme d'une recommandation du Conseil invitant l'État membre concerné à prendre les mesures d'ajustement nécessaires.

Sanctions: En ce qui concerne les États membres de la zone euro qui ne procèdent pas aux ajustements nécessaires, le PSC modifié prévoit également la possibilité d'infliger des sanctions sous la forme d'un dépôt portant intérêt égal à 0,2 % du PIB de l'année précédente. Des amendes sont également prévues en cas de manipulation des données relatives à la dette ou au déficit.

Semestre européen: La soumission et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence font partie du Semestre européen, qui est un processus plus large de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne qui intègre le volet préventif du PSC.



2. Volet correctif du PSC

Procédure concernant les déficits excessifs (PDE)

La PDE vise à éviter les déficits excessifs et à les corriger rapidement. Elle est régie par l'article 126 du traité FUE, le protocole n° 12 annexé aux traités, le règlement (CE) n° 1467/97 modifié et le nouveau règlement (UE) n° 1173/2011.

Conformément au PSC modifié, la PDE est déclenchée par le critère du déficit ou de la dette:

- Critère du déficit: le déficit des administrations publiques est jugé excessif s'il dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB aux prix du marché;
- Critère de la dette: la dette est supérieure à 60 % du PIB et l'objectif annuel de réduction de la dette, à savoir un vingtième du montant de la dette qui dépasse le seuil de 60 %, n'a pas été atteint au cours des trois années précédentes.

Le règlement modifié contient également des dispositions précisant à quel moment, si le déficit dépasse la valeur de référence fixée, il est considéré comme exceptionnel (s'il résulte d'une circonstance inhabituelle ou s'il est consécutif à une grave récession économique) ou temporaire (si les prévisions indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la récession aura disparu).

L'article 126, paragraphes 3 à 6, du traité FUE fixe la procédure d'évaluation et de décision concernant les déficits excessifs. La Commission élabore un rapport si un État membre ne respecte pas au moins un des deux critères ou si elle estime qu'il existe un risque en ce sens. Le CEF rend un avis sur ce rapport. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre (ou qu'un tel déficit risque de se produire), elle adresse un avis à l'État membre concerné et en informe le Conseil. Le Conseil, sur proposition de la Commission, décide s'il y a ou non un déficit excessif (article 126, paragraphe 6, du traité FUE). Sur recommandation de la Commission, il adopte ensuite des recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné (article 126, paragraphe 7, du traité FUE), afin de l'inviter à prendre une action suivie d'effets pour réduire le déficit, et fixe un délai de six mois maximum. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action n'a été prise en ce sens, il peut rendre publiques ses recommandations (article 126, paragraphe 8, du traité FUE). Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations, le Conseil peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures appropriées (article 126, paragraphe 9, du traité FUE).

Sanctions: La PDE prévoit également des sanctions en cas de non-respect (article 126, paragraphe 11, du traité FUE). Pour les États membres de la zone euro, en règle générale, cette sanction consiste en une amende comprenant un élément fixe (0,2 % du PIB) et l'autre variable (au maximum 0,5 % du PIB pour les deux éléments réunis).

Des sanctions supplémentaires sont prévues pour les États membres de la zone euro dans le règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro. Elles sont infligées à différentes étapes de la PDE et impliquent des dépôts ne portant pas intérêt de 0,2 % et une amende égale à 0,2 % du



PIB de l'année précédente. Des sanctions sont également prévues par ce règlement en cas de manipulation des statistiques.

3. Clause dérogatoire générale du PSC

Compte tenu de la «grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union» engendrée par la crise de la COVID-19, le Conseil (sur la base d'une proposition de la Commission) a activé pour la première fois en mars 2020 la clause dérogatoire générale prévue par le PSC, afin de laisser aux États membres la possibilité d'adopter des mesures d'urgence ayant des conséquences budgétaires majeures. Une fois activée, la clause permet à un État membre relevant du volet préventif de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Si un État membre relève du volet correctif, il découle de la clause que le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend donc pas les procédures du PSC mais permet à la Commission et au Conseil de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables. En mars 2021, la Commission a adopté une communication intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», dans laquelle il est notamment indiqué ce qui suit: «la décision relative à la désactivation ou au maintien de ladite clause pour 2022 devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie fondée sur des critères quantitatifs. Le niveau de la production dans l'UE ou dans la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise constituerait le critère quantitatif déterminant. D'après les premières indications dont on dispose actuellement, il conviendrait de continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver à partir de 2023.»

B. Pacte budgétaire

Lors du Conseil européen de mars 2012, tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, de la Tchéquie (et de la Croatie, qui n'a signé le traité ni avant, ni après son adhésion à l'Union le 1^{er} juillet 2013) ont signé ce traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, dont la composante budgétaire est appelée pacte budgétaire. Le pacte budgétaire prévoit la règle de l'équilibre budgétaire (règle d'or), avec une limite inférieure du déficit structurel de 0,5 % du PIB (si la dette publique est inférieure à 60 % du PIB, cette limite inférieure est fixée à 1 % du PIB), à inscrire dans les législations nationales, de préférence au niveau constitutionnel (frein à la dette). Les États membres n'ayant pas correctement mis en œuvre cette règle peuvent être poursuivis par d'autres États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne. Parmi les autres dispositions de ce pacte figurent notamment un mécanisme de correction automatique et des règles plus strictes pour les pays faisant l'objet d'une PDE. De plus, l'aide financière accordée au titre du mécanisme européen de stabilité sera limitée aux États membres qui auront signé le pacte budgétaire.

C. Autres réformes renforçant la gouvernance économique au sein de la zone euro

Les réformes 2011-2013 de la gouvernance économique de l'Union et du cadre budgétaire comprennent, outre les règles du PSC modifié et le traité



intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, deux règlements visant à renforcer davantage la gouvernance économique dans la zone euro («two-pack»):

- règlement (UE) n° 473/2013 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; et
- règlement (UE) n° 472/2013 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.

Les principaux éléments du premier règlement consistent à établir des calendriers budgétaires communs à tous les États membres de la zone euro et des règles de surveillance et d'évaluation des plans budgétaires nationaux par la Commission. En cas de violation grave des règles du PSC, la Commission peut demander la modification des plans. Par ailleurs, ce règlement dispose que les États membres de la zone euro qui font l'objet d'une PDE doivent présenter un programme de partenariat économique précisant les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour garantir une correction effective et durable du déficit excessif. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, adopte des avis sur les programmes de partenariat économique.

Le second règlement concerne les États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Il fixe des règles pour une surveillance, une aide financière et une surveillance post-programme accrues (aussi longtemps qu'au moins 75 % de l'aide financière reçue n'a pas été remboursée).

D. Prochaines révisions de la législation clé

Les règlements «six-pack» et «two-pack» doivent faire l'objet de rapports périodiques pour que soit évaluée leur application. Ces évaluations ont lieu tous les cinq ans et portent notamment sur l'efficacité des règlements et sur les progrès accomplis en vue d'une coordination plus étroite entre les politiques économiques et budgétaires et la convergence soutenue des performances économiques et budgétaires. Conformément à ces dispositions, la Commission a publié une communication sur le réexamen du cadre de gouvernance actuel en février 2020, évaluant dans quelle mesure les différents éléments de surveillance introduits ou modifiés par les réformes de 2011 et de 2013 ont permis d'atteindre leurs principaux objectifs, à savoir: i) assurer la viabilité des finances publiques et une croissance durable et éviter les déséquilibres macroéconomiques, ii) instaurer un cadre de surveillance intégré permettant une coordination plus étroite des politiques économiques, en particulier dans la zone euro, et iii) favoriser la convergence des performances économiques de chaque État membre. À l'occasion de l'exercice de réexamen, la Commission a lancé un débat public afin de donner aux parties prenantes la possibilité d'exprimer leur opinion sur le fonctionnement de la surveillance jusqu'à présent et sur d'éventuels moyens de rendre le cadre plus efficace dans la réalisation de ses principaux objectifs. Initialement, les citoyens et les institutions avaient été invités à envoyer leurs réponses aux questions



posées dans la communication pour le 30 juin 2020 au plus tard. Toutefois, le débat public a été retardé par la nécessité de se concentrer sur les difficultés immédiates liées à la pandémie de COVID-19. Par conséquent, la période de consultation publique a été prolongée et la Commission devrait reprendre l'exercice de réexamen une fois que les problèmes urgents liés à la pandémie auront été réglés.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen est colégislateur en matière de fixation des modalités de la procédure de surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du traité FUE) et il est consulté sur la législation dérivée portant application de la PDE (article 126, paragraphe 14, du traité FUE). Le PSC modifié contient un nouvel instrument — le dialogue économique — assurant un rôle capital au Parlement européen dans le cadre actuel pour les politiques budgétaires. Il prévoit que la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission, le président du Conseil européen, le président de l'Eurogroupe et, le cas échéant, un État membre, à un échange de vues. Le Parlement européen est également régulièrement informé de l'application des règlements. En outre, le pouvoir de la Commission d'édicter des exigences supplémentaires en matière de rapport au titre du nouveau règlement 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 devra être reconduit tous les trois ans, le Parlement ou le Conseil pouvant le révoquer.

Jost Angerer
04/2021

