

BUDGETS NATIONAUX ET SURVEILLANCE EUROPÉENNE : CLARIFIER LE DÉBAT

Sofia Fernandes | *chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

RÉSUMÉ

Depuis 2013, les États membres de la zone euro doivent présenter chaque année avant le 15 octobre leur plan budgétaire pour l'année suivante à la Commission. Cet exercice nourrit l'image d'une Europe qui restreint la souveraineté budgétaire des États, bien que la Commission n'ait pas le droit de mettre un veto à un budget national ni même de le modifier. Cette évaluation par Bruxelles des budgets nationaux attire particulièrement l'attention cette année car cet exercice est lié au spectre d'une éventuelle imposition de sanction financière à l'encontre de la France pour la non-corrrection de son déficit excessif en 2015.

Ce débat soulève la question du degré de flexibilité que la Commission doit avoir dans l'application du Pacte de stabilité. Certains défendront que les efforts d'assainissement budgétaire de la France sont remis en cause par la faible croissance et la faible inflation et évoquent les clauses de flexibilité du Pacte. Ce dernier prévoit en effet que la Commission doit prendre en considération les « circonstances exceptionnelles » et les « facteurs pertinents » (tels la mise en œuvre de réformes structurelles) dans son analyse.

À cet « argumentaire de flexibilité », d'autres opposeront un « argumentaire de crédibilité ». Les États membres ont décidé, suite à la crise de la dette, de réviser le Pacte de stabilité et de signer un nouveau Traité budgétaire intergouvernemental afin de renforcer la discipline budgétaire au sein de la zone euro. Dans ce contexte, alors que la France, ainsi que d'autres pays de la zone euro, ont déjà bénéficié d'un délai supplémentaire pour corriger leur déficit excessif, faut-il continuer à faire preuve de flexibilité ? La France s'engage-t-elle réellement, à ce titre, dans une « action suivie d'effets » ? Les avocats d'une surveillance budgétaire rigoureuse de la part de la Commission, très représentés dans les pays du Nord et l'Allemagne, sont pour le moins dubitatifs. Dans les pays du Sud, où de nombreux sacrifices ont été faits au nom de la rigueur budgétaire, des voix s'élèvent également contre un éventuel traitement différencié entre les États.

Afin de clarifier ce débat, il est essentiel de connaître les règles, procédures et sanctions de la surveillance budgétaire européenne.

- Les États membres doivent respecter trois règles budgétaires : i) un déficit public limité à 3% du PIB ; ii) un déficit structurel limité à 0,5% du PIB ou qui se réduit de 0,5% du PIB par an ; iii) une dette publique inférieure à 60% du PIB ou dont la dette excessive se réduit à un rythme moyen de 5% par an.
- Les pays de la zone euro présentent leur Programme de Stabilité en avril et leur plan budgétaire en octobre à la Commission ; ils reçoivent des recommandations du Conseil sur leur Programme de stabilité ainsi qu'un avis de la Commission sur leur plan budgétaire (la Commission peut demander dans un délai de deux semaines à un pays de revoir son budget ; si cette révision ne correspond pas aux exigences de la Commission, cela ne déclenchera pas automatiquement des sanctions mais sera considéré comme un facteur aggravant pour un pays sous procédure de déficit excessif (PDE)).
- Les pays qui ne respectent pas les règles budgétaires sont soumis à des sanctions qui sont graduelles (d'un dépôt portant intérêt à une amende). Le contrôle budgétaire n'est cependant pas un exercice rigide ; le Pacte de stabilité prévoit en effet des clauses de flexibilité que la Commission doit prendre en considération, à condition (pour les pays sous PDE) que le pays engage une « action suivie d'effets » pour corriger son déséquilibre budgétaire.

Si les règles budgétaires européennes nourrissent l'image d'une Europe coercitive, force est de constater que le respect de ces règles a été limité depuis l'adoption du Pacte de stabilité en 1997. En 17 ans, seulement 4 pays sur 28 n'ont jamais vu leurs déficits dépasser les 3% de leur richesse nationale (Estonie, Finlande, Luxembourg et Suède). Pour certains pays, le respect de ce seuil a été l'exception plutôt que la règle (la France n'a respecté ce critère que sept fois, le Portugal et la Grèce jamais).

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| 1. Les règles budgétaires européennes... au-delà du seuil de 3% du PIB pour le déficit public | 4 |
| 1.1. Frein à l'endettement – un déficit structurel limité à 0,5% du PIB | 4 |
| 1.2. Une nouvelle trajectoire de réduction de la dette excédant le seuil de 60% du PIB (5% par an) | 5 |
| 2. La procédure de surveillance budgétaire dans l'UE | 6 |
| 2.1. La présentation des programmes de stabilité ou convergence et les recommandations par pays | 7 |
| 2.2. L'avis consultatif de la Commission sur les plans budgétaires nationaux | 7 |
| 3. La correction des déséquilibres budgétaires : une action européenne basée sur un système de sanctions mais qui compte sur des clauses de flexibilité | 8 |
| 3.1. Des sanctions financières plus précoces et plus automatiques | 8 |
| 3.2. Les clauses de flexibilité du Pacte de stabilité | 10 |
| 4. La discipline budgétaire dans la zone euro depuis l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance | 11 |
| CONCLUSION | 13 |
| ANNEXE 1 ▶ Évolution du déficit et de la dette publique (% du PIB) dans les pays de la zone euro (1997-2013) | 15 |
| BIBLIOGRAPHIE | 17 |
| SUR LES MÊMES THÈMES... | 18 |

INTRODUCTION

Les États membres de l'Union européenne (UE) qui partagent aujourd'hui la monnaie unique ont dû respecter, pour pouvoir adhérer à la zone euro, un ensemble de critères définis à Maastricht et baptisés « **critères de convergence** ». Parmi les cinq critères, deux portaient sur la politique budgétaire et fixaient des limites à l'endettement des États membres. Ces règles d'« adhésion » à l'euro sont devenues des règles de « conduite » - reprises dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 - visant à **garantir la discipline budgétaire des États membres**.

“ AGIR SELON DES
RÈGLES COMMUNES (...)
POUR GARANTIR LA
STABILITÉ DE LA ZONE
EURO ”

Agir selon des règles communes est une condition incontournable pour garantir le bon fonctionnement et la stabilité d'une zone monétaire commune, dans laquelle il n'y a qu'une seule politique monétaire mais 18 politiques économiques et budgétaires nationales. Ces règles ne sont pas imposées par la Commission européenne, bien que cette dernière ait la responsabilité de veiller à ce que les États membres les respectent. Ce sont les États membres eux-mêmes qui ont défini les règles au moment de la création de la zone euro et ce sont eux également qui ont **renforcé les règles et procédures de surveillance budgétaire depuis 2010**, notamment à travers la révision du Pacte de stabilité en 2011 et la signature du « Traité budgétaire » qui est entré en vigueur en janvier 2013. Si la Commission peut imposer une sanction financière à un État membre en cas de violation des règles, c'est bien parce que les États lui ont donné ce pouvoir.

Dans le contexte actuel, la discipline budgétaire imposée par « Bruxelles » aux États n'est cependant pas consensuelle. Face à la faible croissance et à la faible inflation dont souffrent une grande partie des pays de l'UE, la rigueur budgétaire requise par la Commission est perçue comme ayant un **impact négatif sur la relance de l'économie européenne**. À l'inverse, d'autres rappellent que l'UE n'a pas réussi à faire respecter, avant la crise, les règles de discipline budgétaire et que la crédibilité du Pacte de stabilité est à l'épreuve. Malgré les nombreuses violations des règles budgétaires de la part de certains pays européens, **la Commission n'a jamais imposé une sanction financière à un État**. À chaque fois qu'un État a sollicité un délai supplémentaire pour corriger son déficit excessif, la Commission le lui a accordé. Aujourd'hui, cependant, le risque de sanctions financières pèse sur certains pays face à leurs difficultés persistantes à corriger leur déficit excessif. De plus, alors que les pays de la zone euro doivent, depuis 2013, présenter à la Commission à l'automne leur plan budgétaire pour l'année suivante, cette nouvelle démarche alimente l'image d'une Europe qui s'approprie la souveraineté budgétaire des États membres. Et ce, bien que **la Commission n'ait ni le droit de mettre un veto aux budgets nationaux, ni le pouvoir de les modifier**.

Afin de clarifier ce débat, il convient d'appréhender les règles et les procédures de surveillance budgétaire européennes et de **comprendre l'étendue des pouvoirs et de l'action des autorités européennes dans le domaine budgétaire**. Pour cela, nous commençons par rappeler les règles budgétaires que les États membres se sont engagés à respecter et qui vont au-delà de la règle des 3% du PIB pour le déficit public (§1). Nous présentons ensuite la procédure de surveillance budgétaire qui se déroule tout au long de l'année (§2) ainsi que les contraintes qui s'imposent aux États membres ne respectant pas les règles budgétaires (§3). Enfin, nous établissons un aperçu de la conduite budgétaire des États membres depuis l'adoption du Pacte de stabilité, ainsi que de leur situation actuelle (§4).

1. Les règles budgétaires européennes... au-delà du seuil de 3% du PIB pour le déficit public

Les États membres se sont engagés, en adhérant à l'Union économique et monétaire, à **limiter leur dette publique à 60% du PIB et leur déficit public à 3% du PIB**. Ce seuil de 3% a été fixé en référence à quelques hypothèses de base : dans le contexte d'une croissance nominale moyenne de 5% (dont 3% de croissance réelle et 2% d'inflation), les États membres qui ont une dette publique de 60% du PIB ne peuvent stabiliser le niveau de leur dette que si le déficit public est limité à 3%¹.

Bien que l'objectif des règles et procédures de surveillance budgétaire européenne soit de garantir des finances publiques saines, la mise en œuvre du Pacte de stabilité au cours de la première décennie de l'euro n'a pas empêché l'apparition de sérieux déséquilibres budgétaires dans plusieurs États membres (*voir annexe 1*). Dans le contexte de la crise de la dette dans la zone euro, les États membres ont souhaité renforcer leur capacité de prévention de crises, afin d'éviter qu'une telle menace à la stabilité de la zone euro ne se reproduise à l'avenir. À cette fin, les États membres ont amélioré les règles et procédures de surveillance budgétaire, à travers une **révision du Pacte de stabilité² et par l'adoption du Traité budgétaire³**. Si cette réforme ne modifie pas les deux règles budgétaires consacrées dans les traités (*voir tableau 1*), elle apporte toutefois des améliorations et des précisions afin de garantir la discipline budgétaire des États. Ainsi, une attention particulière est accordée au solde structurel (§1.1.) ainsi qu'à la réduction la dette excédant le seuil de 60% du PIB (§1.2.).

1.1. Frein à l'endettement – un déficit structurel limité à 0,5% du PIB

L'un des objectifs de la réforme récente du Pacte de stabilité a été de mettre davantage l'accent sur le redressement des finances publiques nationales en termes structurels⁴, ce qui permet de tenir compte des conséquences d'un ralentissement économique ou d'éventuelles mesures ponctuelles sur le déficit. Ainsi, les États membres doivent poursuivre un **objectif budgétaire à moyen terme (OBMT), défini en termes de solde structurel**. Si le déficit public nominal est limité à 3% du PIB, le déficit structurel ne peut dépasser 1% du PIB selon les règles du Pacte de stabilité. Une marge de sécurité est ainsi créée pour éviter que, en période de conjoncture économique défavorable, le déficit public ne passe la barre des 3%.

Toutefois, les pays signataires du Traité budgétaire (dont tous les pays de la zone euro) sont allés plus loin et se sont engagés à **limiter leur déficit structurel à 0,5% du PIB**, exception faite des pays dont la dette publique est nettement inférieure à 60% du PIB⁵.

De plus, les pays signataires du Traité budgétaire se sont également engagés à **traduire dans leur législation nationale cet objectif de solde structurel⁶**. Il s'agit donc d'inclure dans le droit national – de préférence dans la Constitution – ce « frein à l'endettement », afin de garantir une meilleure appropriation nationale des règles budgétaires européennes. Selon un rapport publié par le Conseil allemand d'experts économiques sur la mise en œuvre du Traité budgétaire, parmi les pays de la zone euro qui avaient, en janvier 2014, introduit

1. Voir Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, « Le "Pacte de stupidité" n'est pas stable », *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris, avril 2014.

2. Le Pacte de stabilité et croissance a été révisé en 2011 avec l'entrée en vigueur du paquet législatif « Six-Pack » qui comprenait cinq règlements et une directive, dont deux règlements qui modifient le PSC : Règlement (UE) n° 1175/2011 et Règlement (UE) n° 1177/2011. La surveillance budgétaire a encore été renforcée en 2013 avec l'entrée en vigueur du « Two-Pack » : deux règlements, qui ne s'appliquent qu'aux pays de la zone euro, visant à renforcer et harmoniser les procédures budgétaires (calendrier budgétaire commun et estimations macroéconomiques indépendantes) ainsi qu'à renforcer la surveillance budgétaire, notamment pour les pays qui demandent une assistance financière (Règlement (UE) n° 472/2013 et Règlement (UE) n° 473/2013).

3. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG ou Traité budgétaire) a été signé en mars 2012 par tous les pays de l'UE à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie (cette dernière n'ayant adhéré à l'UE qu'en juillet 2013). Ce traité, de nature intergouvernementale, comporte un volet budgétaire, un volet coordination des politiques économiques et un volet gouvernance dans la zone euro. Il est entré en vigueur en janvier 2013 dans les 25 pays qui l'ont signé.

4. Données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures exceptionnelles.

5. Le Traité budgétaire prévoit que les États membres dont le ratio d'endettement est nettement inférieur à 60% du PIB et dont les risques pour la viabilité de leurs finances publiques sont faibles sont autorisés à avoir un déficit structurel jusqu'à 1% du PIB.

6. L'article 3 du Traité budgétaire prévoit que le déficit structurel des États membres doit être inférieur à 0,5% du PIB et que cette disposition doit prendre « effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Les signataires du Traité budgétaire peuvent se voir infliger une amende égale à 0,1% du PIB s'ils n'ont pas correctement intégré le pacte budgétaire à leur droit national.

cette règle budgétaire dans leur droit national (tous à l'exception de la Belgique, Estonie, Grèce, Malte et Slovaquie), seulement **quatre ont introduit cette règle dans leur Constitution** (Allemagne, Espagne, Italie et Slovénie)⁷.

La nouvelle législation européenne prévoit également une « **trajectoire d'ajustement** », selon laquelle les États membres n'ayant pas atteint leur OBMT doivent réduire leur déficit structurel d'au-moins 0,5% du PIB par an. Par ailleurs, suite à l'entrée en vigueur du Traité budgétaire, les États signataires ont dû ancrer dans leur droit national, « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférences constitutionnelles », la création d'un **mécanisme de correction budgétaire** automatique. Ce mécanisme doit être activé en cas de franchissement de la limite prévue pour le déficit structurel (ou d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement censée le corriger). Sur la base de principes communs établis par la Commission, les États membres ont introduit, dans leur législation nationale, différents types de mécanismes de correction budgétaire, la plupart des États ayant opté pour l'obligation d'adopter un plan d'action contraignant visant à corriger l'écart vérifié.

1.2. Une nouvelle trajectoire de réduction de la dette excédant le seuil de 60% du PIB (5% par an)

Depuis la réforme du Pacte de stabilité en 2011, une importance accrue est accordée au critère de la dette publique qui doit, selon l'article 126 du TFUE, être limitée à 60% du PIB ou « s'approcher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ».

Le critère de la dette présentait deux faiblesses avant la réforme de 2011. D'une part, le « rythme satisfaisant » n'était pas clairement défini et l'évaluation du respect ou non de cette règle par les pays dont la dette dépassait les 60% du PIB reposait exclusivement sur l'appréciation de la Commission. D'autre part, le non-respect de cette règle ne pouvait pas être sanctionné car les sanctions financières ne s'appliquaient qu'aux pays en situation de déficit public excessif.

“ LES ÉTATS QUI NE SATISFONT PAS À CETTE RÈGLE DE RÉDUCTION DE LA DETTE SERONT PLACÉS SOUS PROCÉDURE DE DÉFICIT EXCESSIF ”

Depuis l'entrée en vigueur du « Six-Pack », le critère de réduction de la dette excessive est considéré satisfait si **l'écart par rapport à la valeur de référence (60% du PIB) s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième (5%) par an**⁸. Les États membres qui ne satisfont pas à cette règle de réduction de la dette seront placés sous procédure de déficit excessif (PDE), même si leur déficit public ne dépasse pas 3% du PIB. Il faut souligner que ce critère ne s'applique pas aux États membres soumis à une procédure pour déficit excessif avant l'entrée en vigueur

du « Six-Pack », tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif et, au cours des trois premières années suivantes, le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants.

De plus, le Pacte de stabilité réformé fixe une limite au **taux d'accroissement annuel des dépenses publiques** qui doit être – pour les États qui n'ont pas encore atteint leur OBMT – inférieur au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme⁹, sauf si ce dépassement est compensé par une augmentation équivalente des recettes.

7. Burrell T. Heiko and Schnellenbach Jan, « *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States* », Working Paper 08/2013, novembre 2013 (mis à jour en janvier 2014).

8. Cette disposition du Pacte de stabilité est également reprise dans le Traité budgétaire.

9. Pour les pays ayant atteint leur OBMT, le taux d'accroissement des dépenses publiques peut être égal mais non supérieur au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme.

TABLEAU 1 ► Les règles de discipline budgétaire prévues dans le Traité, le Pacte de stabilité et le Traité budgétaire

| | DÉFICIT PUBLIC NOMINAL | DETTE PUBLIQUE | DÉFICIT STRUCTUREL | DÉPENSES PUBLIQUES |
|--|------------------------------------|---|--|--|
| Traité (Article 126 et protocole n°12 du TFUE) | Déficit public limité à 3% du PIB. | Dettes publique inférieure à 60% du PIB et réduction de la dette excessive à un rythme satisfaisant. | | |
| Pacte de stabilité | Déficit public limité à 3% du PIB. | Dettes publique inférieure à 60% du PIB ; Réduction de la dette excessive à un rythme moyen d'un vingtième (5%) par an sur trois ans . | Déficit structurel limité à 1% du PIB ; Réduction d'au moins 0,5% du PIB par an en cas de déficit structurel excessif. | Augmentation des dépenses publiques inférieure ou égale au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si le dépassement est compensé par une augmentation équivalente des recettes. |
| Traité budgétaire | | Dettes publique inférieure à 60% du PIB ; Réduction de la dette excessive à un rythme moyen d'un vingtième (5%) par an sur trois ans. | Déficit structurel limité à 0,5% du PIB ; Réduction d'au moins 0,5% du PIB par an en cas de déficit structurel excessif ; Ce frein à l'endettement doit être introduit dans le droit national. | |

2. La procédure de surveillance budgétaire dans l'UE

Les pouvoirs de « Bruxelles » sur les États membres se traduisent non seulement par l'existence de règles que chaque pays doit respecter, mais également par les pouvoirs de contrôle dont les autorités européennes disposent pour garantir le respect de règles. Afin de **garantir la transparence et la confiance dans les relations entre les autorités nationales et européennes**, la réforme récente de la surveillance budgétaire européenne inclut de nouvelles dispositions concernant la qualité des cadres budgétaires nationaux ainsi que la fiabilité et l'indépendance des statistiques et des prévisions macroéconomiques (*voir encadré 2*).

La procédure de surveillance budgétaire est intégrée dans le cycle de coordination baptisé « **semestre européen** ». Dans le domaine budgétaire, nous pouvons distinguer deux étapes clés dans la relation entre les États membres et les autorités européennes : la présentation par chaque État membre de son programme de stabilité ou convergence au printemps (§2.1) et l'envoi des plans budgétaires nationaux à l'automne (§2.2).

ENCADRÉ 1 ► Garantir la transparence et la confiance dans les relations entre les autorités nationales et européennes

Le « Six-Pack » inclut une directive qui prévoit un ensemble de dispositions visant à **améliorer les cadres budgétaires nationaux**, en veillant à la **qualité des systèmes de comptabilité et de statistique ainsi que des pratiques en matière de prévision**. Cette directive confirme le principe d'indépendance des autorités statistiques nationales ainsi que la possibilité pour la Commission d'organiser des missions de suivi sur le terrain, afin de garantir que la surveillance multilatérale des institutions européennes se fonde sur des **statistiques fiables et indépendantes**. Pour les pays de la zone euro, la directive du « Six-Pack » prévoit également la **possibilité d'infliger une amende**, plafonnée à 0,2% du PIB, à un pays qui a, intentionnellement ou par grave négligence, fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette.

Le Traité budgétaire et le « Two-Pack » ajoutent une exigence aux États membres, qui est celle de la création de **conseils budgétaires indépendants** ou disposant d'une autonomie fonctionnelle pour surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires. Ces conseils budgétaires doivent réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques indépendantes ainsi que veiller à la transparence et à la crédibilité des mécanismes de correction budgétaire nationaux (en cas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement). Les avis de ces conseils budgétaires ne sont cependant pas contraignants pour les gouvernements nationaux. Le **principe « se conformer ou s'expliquer »** – en vertu duquel les États membres doivent suivre l'avis de ces conseils budgétaires ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires.

2.1. La présentation des programmes de stabilité ou convergence et les recommandations par pays

La première étape annuelle de la surveillance budgétaire consiste en la **présentation par chaque État membre d'un programme de stabilité (pour les pays de la zone euro) ou de convergence (pour les pays non membres de la zone euro) à la Commission, avant le 30 avril**. Dans ces programmes, les États membres présentent leur stratégie budgétaire à moyen terme. Suite à une analyse des programmes de stabilité ou convergence de chaque État membre, les institutions européennes adressent des **recommandations à chaque État membre**¹⁰. Deux clarifications sont nécessaires concernant les orientations que les États membres reçoivent de « Bruxelles » chaque année.

D'une part, les recommandations adressées aux États membres sont proposées par la Commission mais elles sont validées par les membres du Conseil européen et adoptées par le Conseil des ministres. Les recommandations par pays ne sont ainsi pas des recommandations de la Commission mais **des recommandations du Conseil, que le ministre des Finances et le chef d'État ou gouvernement de chaque pays ont validées**. De plus, les propositions de recommandations de la Commission peuvent être amendées par le Conseil. À titre d'exemple, nous rappelons que lors de l'exercice 2013, la France a obtenu des inflexions dans la version finale de sa recommandation relative à la réforme du système de retraite : au lieu de demander à la France de relever « l'âge légal » de départ à la retraite, comme l'a proposé la Commission, le Conseil a validé une recommandation qui exhorte la France à augmenter l'« âge effectif » de départ à la retraite¹¹.

D'autre part, **les autorités européennes adressent aux États membres des « recommandations » et non des « exigences »**. Les États membres sont invités à suivre les recommandations qui leur sont adressées mais, s'il y a une obligation de résultat, il n'y a pas d'obligation de moyens. Si un État membre ne respecte pas les recommandations qui lui sont adressées mais respecte les règles budgétaires ou la trajectoire de réduction de son déficit public – s'il est sous procédure de déficit excessif – en privilégiant d'autres mesures que celles préconisées par la Commission, il ne peut être soumis à aucune « réprimande » de Bruxelles.

2.2. L'avis consultatif de la Commission sur les plans budgétaires nationaux

“ LA COMMISSION NE PEUT PAS METTRE UN VETO À UN BUDGET NATIONAL ”

La deuxième étape de la procédure de surveillance budgétaire a lieu à l'automne et ne concerne que les pays de la zone euro. En effet, depuis 2013¹², afin de garantir que les États membres prennent en considération les recommandations par pays dans leur budget, les pays qui partagent la même monnaie **doivent présenter, avant le 15 octobre, leur plan budgétaire** pour l'année à venir, avant leur adoption par les parlements nationaux. **La Commission** analyse ces plans budgétaires nationaux et **présente un avis à chaque État membre** (contrairement aux recommandations par pays adoptées en juin, l'avis n'est pas validé par le Conseil).

Dans ce contexte, la Commission peut, lorsqu'elle constate un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le Pacte de stabilité, demander à l'État membre concerné, dans les deux semaines qui suivent la présentation de ce projet, de le réviser. Cette nouvelle étape de la surveillance

10. Les recommandations que la Commission et le Conseil adressent à chaque État membre incluent également leur appréciation des Programmes nationaux de réforme, présentés en même temps que les Programmes de stabilité ou convergence.

11. Recommandation selon la version de la Commission : « La France doit prendre des mesures (...) pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux (...) » ; Recommandation adoptée par le Conseil : « La France doit prendre des mesures (...) pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en relevant encore l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie et en réexaminant les régimes spéciaux (...) ».

12. Cette nouvelle étape est prévue à l'article 6 du Règlement n° 473-2013 du 21 Mai 2013 du « Two-Pack ».

budgétaire **ne confère cependant pas à la Commission la possibilité de mettre un veto à un budget national ni même de changer directement ce plan budgétaire**. De plus, l'État membre en question peut décider de ne pas suivre l'avis de la Commission ; la seule sanction à laquelle il peut être soumis est que ce non-respect sera considéré comme un facteur aggravant si l'État membre est sous procédure de déficit excessif et ne respecte pas le délai qui lui a été fixé pour revenir sous le seuil des 3% du PIB pour son déficit public.

Lors de l'exercice réalisé en 2013, la Commission n'a demandé à aucun pays de revoir son plan budgétaire. L'Autriche a dû présenter un nouveau plan budgétaire pour 2014 au printemps dernier mais cela était dû à un changement de gouvernement.

3. La correction des déséquilibres budgétaires : une action européenne basée sur un système de sanctions mais qui compte sur des clauses de flexibilité

Ayant conscience que l'incitation politique aurait des limites dans l'application de la discipline budgétaire requise à l'encontre de chaque pays, les dirigeants européens ont prévu, dès le traité de Maastricht, que la surveillance budgétaire soit assortie, pour les pays de la zone euro, d'un mécanisme de sanctions. Ainsi, quand un pays ne respecte pas les règles budgétaires, il est placé sous **procédure de déficit excessif** (PDE) et se voit impartir un délai pour corriger son déficit. Cela implique qu'il est soumis à une surveillance accrue ; par exemple, en plus de leur plan budgétaire, les États membres de la zone euro sous PDE doivent également présenter à l'automne un « programme de partenariat budgétaire et économique » (PPE) décrivant les mesures prévues pour assainir leurs finances publiques¹³.

UN MÉCANISME D'ALERTE PRÉCOCE VISE À ÉVITER LES DÉRAPAGES BUDGÉTAIRES

La réforme du Pacte de stabilité a inclu une révision des **sanctions financières qui peuvent être appliquées aux pays de la zone euro** qui violent les règles budgétaires européennes afin qu'elles constituent une incitation réelle à la discipline budgétaire des États (§3.1.). Toutefois, si depuis 1997 jamais aucune sanction financière n'a été imposée - malgré les nombreux dérapages budgétaires de la limite des 3% de la part des États membres -, c'est bien parce que le Pacte de stabilité prévoit des clauses de flexibilité qui permettent à la Commission de prendre en considération, dans son analyse de la situation budgétaire de chaque État, d'éventuelles « circonstances exceptionnelles » ou d'autre « facteurs pertinents » (§3.2.).

3.1. Des sanctions financières plus précoces et plus automatiques

Depuis la réforme du Pacte de stabilité, **les sanctions auxquelles sont soumis les pays de la zone euro sont plus précoces et plus graduelles** (voir tableau 2). Ainsi, une sanction peut être appliquée avant même qu'un pays ne soit placé sous procédure de déficit excessif, en cas d'« écart important » par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement censée y mener (réduction de 0,5% du PIB du déficit structurel) et si cet écart n'a pas été corrigé au bout d'un an. Il s'agit là d'un mécanisme d'alerte précoce visant à éviter des dérapages budgétaires importants. Le pays en question se verrait imposer un dépôt de 0,2% du PIB portant intérêt, qui lui serait restitué en cas de correction de l'écart ou converti en dépôt ne portant pas intérêt en cas d'aggravation de sa situation budgétaire (mise sous procédure de déficit excessif).

13. Cette exigence a été introduite par le Traité budgétaire (article 5). Il faut toutefois souligner que ces programmes n'ont pas de valeur juridique contraignante et correspondent à une obligation d'information. Le Conseil adopte un avis, sur proposition de la Commission, relatif au PPE de chaque pays. Certains États membres sous PDE présentent d'ailleurs un seul document en octobre à la Commission, ce document unique faisant lieu de « projet de plan budgétaire » et de « programme de partenariat budgétaire et économique », comme c'est le cas de la France.

Les **huit pays de la zone euro** qui sont aujourd'hui **sous procédure de déficit excessif** (voir tableau 4) ont échappé à ces deux premières sanctions budgétaires car ils étaient déjà soumis à la PDE au moment où ces nouvelles règles sont entrées en vigueur. Par conséquent, la sanction financière qui peut aujourd'hui être appliquée à ces pays est la plus grave, celle d'une amende pour non-correction du déficit public excessif dans le délai accordé et dans le cas où la Commission constate que l'État membre n'engage pas l'« action suivie d'effets » nécessaire pour corriger son déficit excessif.

Toutefois, avant de se voir imposer une amende, l'État membre qui n'aurait pas, selon la Commission, engagé une « action suivie d'effets » pour corriger son déficit excessif, devra être mis en demeure conformément aux dispositions prévues à l'article 126.9 du TFUE. Ce n'est que si l'État membre n'engage pas l'« action suivie d'effets » nécessaire pour répondre à sa mise en demeure que, dans un délai de quatre mois après la décision du Conseil de mettre l'État membre en question en demeure, la Commission pourra proposer d'infliger une amende à l'État membre (les recettes seraient alors allouées au Mécanisme européen de stabilité).

TABEAU 2 ► Sanctions financières pour les pays de la zone euro prévues dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

| VOLET PRÉVENTIF DU PSC | VOLET CORRECTIF DU PSC | |
|---|---|--|
| Dépôt de 0,2% du PIB portant intérêt | Dépôt de 0,2% du PIB ne portant pas intérêt | Amende de 0,2% du PIB (pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB) |
| En cas d'« écart important » par rapport à l'OBMT ou à la trajectoire d'ajustement censée y mener, le Conseil adresse à l'État membre un avertissement. Si la situation de l'État membre n'est pas redressée au bout d'un an, le Conseil peut imposer la constitution d'un dépôt porteur d'intérêt correspondant à 0,2% du PIB. Ce dépôt sera restitué à l'État membre si l'écart constaté est corrigé. | Un dépôt ne portant pas intérêt, équivalant à 0,2% du PIB, sera imposé après qu'il aura été décidé de soumettre un pays à la procédure concernant les déficits excessifs. | Le dépôt constitué sera converti en une amende équivalant à 0,2% du PIB en cas de non-respect de la recommandation initiale du Conseil demandant de corriger le déficit. Si le non-respect se poursuit, la sanction sera augmentée, pouvant atteindre 0,5% du PIB. |

“ LES SANCTIONS SONT ADOPTÉES SELON LA RÈGLE DE LA MAJORITÉ QUALIFIÉE INVERSÉE ”

De plus, les sanctions prévues dans le cadre du Pacte de stabilité sont désormais plus automatiques, une fois qu'elles sont **adoptées selon la règle de la majorité qualifiée inversée**, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'infliger des sanctions pour non-respect du Pacte de stabilité sera considérée comme adoptée sauf si le Conseil la rejette à la majorité qualifiée (alors qu'avant la réforme, les sanctions devaient être validées par une majorité qualifiée d'États membres).

Ces nouveautés du « Six-Pack » laissent néanmoins toujours au Conseil des possibilités de « blocage » car les décisions d'imposer des sanctions doivent être précédées d'une décision prise à la majorité qualifiée ordinaire (pour la mise sous PDE d'un pays ou la constatation de l'absence d'action effective pour corriger le déficit excessif)¹⁴. **Le Traité budgétaire apporte une réponse à ces possibilités de blocage du « Six-Pack »** car il inclut une disposition prévoyant que les pays signataires s'engagent à élargir le principe de la majorité qualifiée inversée à toutes les recommandations de la Commission concernant une PDE¹⁵.

14. La seule exception est l'adoption de la sanction prévue dans le cadre du volet préventif du PSC, qui est précédée d'une décision à la majorité simple inversée.

15. L'article 7 du Traité budgétaire prévoit que : « Les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'UE dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'UE est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée ». Cette disposition n'inclut donc pas les décisions relatives au volet préventif du PSC.

3.2. Les clauses de flexibilité du Pacte de stabilité

Si, avec la réforme récente de la surveillance budgétaire, les sanctions deviennent quasi-automatiques dès lors que la Commission les propose, il faut souligner que ces sanctions ont avant tout un objectif dissuasif : imposer une sanction financière à un État membre faisant face à des difficultés budgétaires aggraverait en effet l'état de ses finances publiques et représente donc une situation à éviter, tant pour les États que pour la Commission.

La Commission ne propose d'ailleurs pas de manière systématique l'application de sanctions à un État membre s'il ne corrige pas son déficit excessif dans le délai qui lui a été accordé. La Commission n'a eu recours à cette possibilité qu'une fois, en 2003, à l'encontre de la France et de l'Allemagne. Les sanctions n'avaient cependant pas été imposées car **elles avaient été bloquées par le Conseil**.

Si la Commission a une marge de manœuvre dans le contrôle du respect des règles budgétaires, c'est aussi parce que le Pacte de stabilité prévoit des clauses de flexibilité qui doivent être prises en considération dans l'évaluation que la Commission fait de la situation budgétaire des pays (*voir tableau 3*). **Ces clauses sont prévues dès le volet préventif du Pacte**, c'est-à-dire, dès l'alerte précoce en cas d'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement censée y mener.

Ces clauses de flexibilité sont aujourd'hui au cœur du débat sur la discipline budgétaire car elles sont évoquées par les pays qui, étant sous PDE, ne parviennent pas à respecter le délai qui leur a été accordé pour corriger leur déficit public. **Plusieurs États membres ont bénéficié de cette flexibilité au cours des dernières années** en se voyant accorder une ou deux années supplémentaires pour corriger leur déficit excessif. Cela a été le cas en 2012 pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce, et en 2013 pour la France, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

La référence à ces situations exceptionnelles fait que l'exercice de la **surveillance budgétaire par les institutions européennes n'est pas un exercice rigide mais un exercice dans lequel il existe une marge de flexibilité**. Cette dernière sera plus ou moins importante, selon le degré de zèle comptable appliqué par les membres de la Commission européenne. Ainsi, à titre d'exemple et comme le souligne Eulalia Rubio, bien que la mise en place de réformes structurelles ne soit pas explicitement prévue dans les clauses de flexibilité des pays sous procédure de déficit excessif, il s'agit d'un élément que la Commission peut prendre en considération dans les « facteurs pertinents » de son analyse économique et budgétaire des pays sous PDE au moment de décider d'un prolongement du délai pour corriger le déficit excessif. L'importance accordée à ces « facteurs pertinents » ainsi que l'évaluation de l'« action suivie d'effets » de la part des États membres reposent néanmoins exclusivement sur l'appréciation de la Commission¹⁶.

16. Eulalia Rubio, « Promouvoir des réformes structurelles dans la zone euro : pourquoi et comment ? », *Policy paper n° 119*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014.

TABLEAU 3 ► Clauses de flexibilité du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

| Situation du pays | PAYS QUI S'ÉCARTE TEMPORAIREMENT DE SON OBMT OU DE LA TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT CENSÉE Y MENER | PAYS DONT LE DÉFICIT PUBLIC DÉPASSE 3% DU PIB OU QUI NE RESPECTE PAS LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DE SA DETTE PUBLIQUE EXCESSIVE | PAYS SOUS PDE QUI NE RESPECTE PAS LE DÉLAI QUI LUI A ÉTÉ IMPARTI POUR CORRIGER SON DÉFICIT EXCESSIF |
|------------------------|---|--|---|
| Clauses de flexibilité | La mise en œuvre de réformes structurelles majeures « qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques » permet une déviation temporaire, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit. | La survenance de « circonstances exceptionnelles » à condition que le déficit excessif reste proche de la valeur de référence et soit temporaire. Un déficit public est considéré comme exceptionnel s'il résulte d'une « circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique ». Évaluation globale équilibrée de tous les facteurs pertinents, et notamment de leur incidence, en tant que circonstances aggravantes ou atténuantes, sur l'évaluation du respect du critère du déficit et/ou de la dette. Pour que ces facteurs pertinents soient pris en compte, le déficit public doit rester proche de la valeur de référence et le dépassement de cette valeur doit être temporaire. | Survenance d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques, à condition que l'État membre ait engagé « une action suivie d'effets » pour corriger son déficit excessif. Les « facteurs pertinents » doivent être pris en compte, en tant que circonstances aggravantes ou atténuantes, à condition que l'État membre ait engagé « une action suivie d'effets » pour corriger son déficit excessif. Grave récession économique dans la zone euro ou l'UE, à condition que l'État membre ait engagé « une action suivie d'effets » pour corriger son déficit excessif. |
| Conséquence | Pas d'alerte précoce (et donc pas d'imposition d'un dépôt portant intérêt) | Pas d'ouverture de la procédure pour déficit excessif (et donc pas d'imposition d'un dépôt ne portant pas intérêt) | Prolongement du délai pour la correction du déficit excessif (et donc pas de mise en demeure et pas d'imposition d'une amende) |
| Base juridique | Article 5.1 du Règlement 1466/97 amendé par les règlements 1055/2005 et 1175/2011 | Article 126.2 du TFUE et articles 2.1, 2.3 et 2.4 du Règlement 1467/97 amendé par les règlements 1056/2005 et 1177/2011 | Articles 3.5 et 5.2 du Règlement 1467/97 amendé par les règlements 1056/2005 et 1177/2011 |

4. La discipline budgétaire dans la zone euro depuis l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance

“ SEULS 4 PAYS SUR 28 N'ONT JAMAIS ENREGISTRÉ UN DÉFICIT EXCESSIF ”

Si les règles budgétaires européennes nourrissent l'image d'une Europe qui restreint le champ des souverainetés nationales, force est de constater que **le respect de ces règles a été limité** depuis l'adoption du Pacte de stabilité en 1997. En 17 ans, seulement 4 pays sur 28 n'ont jamais vu leur déficits dépasser les 3% de leur richesse nationale (l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède) (voir annexe 1). Pour certains pays, le respect de ce seuil a été l'exception plutôt que la règle (à titre d'exemple, la France n'a respecté ce critère que sept fois en 17 ans, le Portugal et la Grèce jamais). Même s'il y a eu de nombreuses infractions à la règle du déficit public, **aucune sanction financière n'a jamais été adoptée.**

Actuellement, **onze pays de l'UE (dont huit sont membres de la zone euro) sont soumis à une PDE** (voir tableau 4). Comme l'illustre le tableau 4, selon les prévisions de la Commission, en 2014, **seuls deux pays de la zone euro auront atteint leur OBMT** (l'Allemagne et le Luxembourg). Bien que la Grèce n'ait pas défini d'OBMT (la Grèce étant soumise à un programme d'ajustement macroéconomique, elle n'est pas soumise à la procédure de surveillance budgétaire, tout comme Chypre), soulignons qu'elle devrait enregistrer en 2014 l'excédent budgétaire structurel le plus important de la zone euro, représentant 2,8% du PIB.

Alors que les nouvelles règles budgétaires prévoient que les États membres n'ayant pas atteint leur OMBT doivent réduire leur déficit structurel de 0,5% du PIB par an, seuls cinq pays de la zone euro (Chypre, l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et la Slovénie) se conformeront en 2014 à cette trajectoire d'ajustement. En ce qui concerne le solde nominal, tous les pays de la zone euro qui sont sous procédure de déficit excessif ont enregistré une baisse de leur déficit public en 2014 par rapport à 2013, à l'exception de Chypre qui est sous programme d'ajustement macroéconomique depuis l'an dernier. La Grèce et la Slovénie ont enregistré en 2013 un déficit public de 12,7% et 14,7% du PIB respectivement, dû à des dépenses exceptionnelles de soutien à leur secteur bancaire¹⁷.

Parmi les huit pays de la zone euro sous PDE, quatre doivent ramener leur déficit public sous le seuil de 3% dès 2015 (l'Irlande, la France, le Portugal et la Slovénie). Seul un de ces pays devrait respecter son engagement selon les prévisions de la Commission - le Portugal. La situation de la Slovénie est cependant moins grave, car le pays fera un effort de réduction de son déficit structurel de 0,8% du PIB, alors que la France et l'Irlande ne parviennent pas à ce stade à respecter la trajectoire de réduction de 0,5% du PIB par an du déficit structurel. L'Espagne est également en mauvaise position car elle doit revenir sous la barre des 3% en 2016 alors même que son déficit nominal pour 2015 se situera à 6% du PIB et son déficit structurel devrait augmenter de 1,5% du PIB de 2014 à 2015 selon les prévisions de la Commission.

TABLEAU 4 ► Indicateurs budgétaires des pays de la zone euro

| | OBMT (2014) | SOLDE PUBLIC STRUCTUREL | | | SOLDE PUBLIC NOMINAL | | | DÉLAI POUR LA CORRECTION DU DÉFICIT EXCESSIF (DÉFICIT NOMINAL) |
|------------|----------------|-------------------------|------|------|----------------------|------|------|---|
| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Belgique | 0,75 | -1,7 | -2,0 | -2,5 | -2,6 | -2,6 | -2,8 | PDE clôturée en 2014 |
| Allemagne | -0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | PDE clôturée en 2012 |
| Estonie | 0 | -0,6 | -0,7 | -0,9 | -0,2 | -0,5 | -0,6 | Pas de PDE |
| Irlande | 0 | -6,5 | -4,3 | -4,2 | -7,2 | -4,8 | -4,2 | 2015 |
| Grèce | n/a | -6,7 | 2,8 | 0,9 | -12,7 | -1,6 | -1,0 | 2016 |
| Espagne | 0 | -3,3 | -2,4 | -3,9 | -7,1 | -5,6 | -6,1 | 2016 |
| France | 0 | -2,8 | -2,4 | -2,1 | -4,3 | -3,9 | -3,4 | 2015 |
| Italie | 0 | -0,7 | -0,7 | -0,9 | -3,0 | -2,6 | -2,2 | PDE clôturée en 2013 |
| Chypre | n/a | -3,7 | -2,9 | -4,3 | -5,4 | -5,8 | -6,0 | 2016 |
| Lettonie | -1,0 | -1,0 | -1,4 | -1,9 | -1,0 | -1,0 | -1,1 | PDE clôturée en 2013 |
| Luxembourg | 0,5 | 1,4 | 0,6 | -1,3 | 0,1 | -0,2 | -1,4 | Pas de PDE |
| Malte | 0 | -2,7 | -2,6 | -2,7 | -2,8 | -2,5 | -2,5 | 2014 |
| Pays-Bas | -0,5 | -0,6 | -1,3 | -0,8 | -2,5 | -2,8 | -1,8 | PDE clôturée en 2014 |
| Autriche | -0,45 | -1,0 | -2,4 | -1,3 | -1,5 | -2,8 | -1,5 | PDE clôturée en 2014 |
| Portugal | -0,5 | -2,3 | - | - | -4,9 | -4,0 | -2,5 | 2015 |
| Slovénie | 0 | -13,3 | -3,2 | -2,4 | -14,7 | -4,3 | -3,1 | 2015 |
| Slovaquie | -0,5 | -1,6 | -1,7 | -1,8 | -2,8 | -2,9 | -2,8 | PDE clôturée en 2014 |
| Finlande | -0,5 | -0,7 | -0,9 | -0,3 | -2,1 | -2,3 | -1,3 | PDE clôturée en 2011 |

Source : Programmes de stabilité présentés par les États membres en 2014 pour l'OBMT ; *European Economic Forecast - Statistical Annex*, Spring 2014.

17. En 2013, le déficit budgétaire de la Grèce, hors dépenses exceptionnelles de recapitalisation du système bancaire, est de 2,1% du PIB, selon Eurostat. En ce qui concerne la Slovénie, la recapitalisation de son secteur bancaire a représenté 10,3% de son PIB.

En ce qui concerne la dette publique, en 2013, **seulement cinq pays de la zone euro enregistrent une dette inférieure à 60% du PIB** - Estonie, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie - et le niveau d'endettement de la zone euro est de plus de 90% du PIB. Six pays de la zone euro ont une dette publique supérieure à la richesse nationale : la Grèce, l'Italie, Chypre, le Portugal, l'Irlande et la Belgique (*voir annexe 1*).

CONCLUSION

L' UE en fait-elle trop ou pas assez dans la discipline budgétaire qu'elle impose aux États membre ? Si nous prenons en considération uniquement les dispositions du Pacte de stabilité et la manière dont la Commission met en œuvre ces dispositions, nous ne pouvons pas l'accuser d'être trop rigoureuse dans son exercice. La Commission fait usage des clauses de flexibilité prévues dans le Pacte, tout en demandant aux pays de ne pas relâcher leurs efforts d'assainissement budgétaire car, au-delà d'un problème de déficit public trop élevé, la plupart des pays de la zone euro sous PDE souffrent d'une dette publique beaucoup trop importante.

Toutefois, si nous prenons en considération la conjoncture économique, ces propos peuvent être nuancés. Les récents efforts d'assainissement budgétaire sont ainsi en partie annulés par des taux de croissance et d'inflation inférieurs aux prévisions. De plus, bien que la plupart des pays de la zone euro aient besoin d'assainir leurs finances publiques, leur principale priorité aujourd'hui doit être de relancer la croissance. Or, réduire de manière trop importante les dépenses publiques et/ou augmenter les impôts au nom de l'assainissement budgétaire a forcément un impact négatif sur la demande interne (consommation et investissement) et par conséquent sur la croissance réelle et potentielle. À son tour, la faible croissance réduit les recettes publiques et exige un nouvel effort budgétaire. Ce cercle vicieux doit être cassé. Si les États renouent avec la croissance, la réduction du déficit sera un exercice plus facile. Il faut mettre en route ce cercle vertueux. L'Europe a un rôle à jouer non seulement pour stimuler la croissance (notamment par le programme d'investissement de 300 milliards d'euros annoncé par Jean-Claude Juncker) mais également pour garantir l'équilibre au niveau national entre les efforts d'assainissement budgétaire et les efforts pour relancer la croissance et renforcer la compétitivité de l'économie (notamment grâce à la mise en place de réformes structurelles).

Les pays qui ont fait de nombreux efforts budgétaires au cours des dernières années ne doivent pas se focaliser sur des questions de traitement différencié de la part de la Commission, si cette dernière choisissait, comme semble le vouloir Jean-Claude Juncker, d'accorder la priorité à la croissance et l'emploi et d'assouplir ce qui a été le discours de l'Europe ces dernières années, celui sur l'austérité budgétaire. La politique d'austérité est toujours présente dans ces pays ; ils seraient donc aussi gagnants si la Commission adoptait une nouvelle orientation. De plus, il ne faut pas sous-estimer le fait que si les pays sous-programme ont dû mettre en place des politiques d'austérité très douloureuses, tout comme l'Espagne et l'Italie, c'est avant tout parce qu'ils ont été mis sous pression par les marchés qui demandaient des taux d'intérêt supérieurs à 6% pour financer leur dette. Or, dans le cas de la France, cette pression n'a pas lieu ; la France emprunte aujourd'hui à des taux historiquement bas.

Ceci dit, bien que la Commission Juncker souhaite garantir un plein usage des clauses de flexibilité et accorde toute sa priorité à la croissance, cela n'implique pas nécessairement qu'elle fermera les yeux sur les écarts des pays. Les États membres sous PDE, indépendamment des circonstances atténuantes et des facteurs pertinents qui peuvent être pris en considération par la Commission, doivent montrer qu'ils engagent une action suivie

d'effets pour ramener leur déficit sous la barre des 3% du PIB. Cette notion « d'action suivie d'effets » est assez large et laisse place au caractère discrétionnaire de l'interprétation de la Commission. Une question clé pour certains pays, dont la France, est celle de savoir le poids qui doit être accordée à la mise en place de réformes structurelles. Quoi qu'il en soit, si la Commission a des doutes sur l'engagement d'un État membre, elle pourra renforcer sa pression. La conjoncture doit être un facteur atténuant pour les pays qui font des efforts mais n'atteignent pas les résultats attendus, mais ne peut être une excuse pour repousser l'action nécessaire.

Pour autant, cette pression accrue de la Commission n'est pas nécessairement synonyme d'imposition de sanctions financières. Il est difficilement imaginable que la Commission Juncker, dont le mot d'ordre est de donner « un nouvel élan pour l'Europe » ancré sur la croissance et l'emploi veuille que son mandat débute par l'imposition de sanctions financières pour non-respect des règles budgétaires, alors que, en 17 ans, cela n'a jamais eu lieu.

La France est aujourd'hui le pays dont la situation budgétaire est la plus fragile au regard du non-respect de ses engagements. Non seulement elle ne respectera pas l'objectif de ramener son déficit public en-dessous du seuil de 3% du PIB en 2015, mais elle ne respectera pas non plus la trajectoire de réduction de son déficit structurel qui devrait être de 0,5% du PIB par an. Toutefois, ceux qui estiment que la Commission a le choix entre ne rien faire - et son attitude serait jugée trop laxiste par certains - ou imposer des sanctions à la France ont tort. Si la Commission juge que la France n'a pas entrepris l'« action suivie d'effets » nécessaire à la correction de son déséquilibre budgétaire, elle proposera au Conseil de mettre la France en demeure de corriger son déficit, selon ce qui est prévu à l'article 126.9 du TFUE. Cette mise en demeure peut - mais ne doit pas forcément - être accompagnée de l'imposition d'une amende. La Commission aura un délai de quatre mois après cette mise en demeure pour juger si la France a engagé l'action nécessaire, ou pas, pour répondre à sa mise en demeure et lui imposer, le cas échéant, une amende. La France ne serait pas le premier pays dans cette situation. La Belgique a été mise en demeure en juin 2013 ; cette démarche n'a pas été accompagnée de sanctions financières et, un an plus tard, la Belgique est sortie de sa procédure pour déficit excessif.

ANNEXE 1 ► Évolution du déficit et de la dette publique (% du PIB) dans les pays de la zone euro (1997-2013)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
|--------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Zone euro (UE 18) | Déficit | -2,8 | -2,3 | -1,5 | -0,1 | -1,9 | -2,7 | -3,1 | -2,9 | -1,3 | -0,7 | -2,1 | -6,4 | -6,2 | -4,1 | -3,7 | -3,0 | |
| | Dette | 73,1 | 72,8 | 71,6 | 69,2 | 68,1 | 68,0 | 69,1 | 69,6 | 70,2 | 68,5 | 70,1 | 80,0 | 85,5 | 87,4 | 90,7 | 92,6 | |
| Belgique | Déficit | -2,2 | -0,9 | -0,6 | 0,0 | 0,4 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -2,5 | 0,4 | -1,0 | -5,6 | -3,8 | -3,8 | -4,1 | -2,6 | |
| | Dette | 122,5 | 117,2 | 113,6 | 107,8 | 106,5 | 103,4 | 98,4 | 94,0 | 92,0 | 87,9 | 89,2 | 96,6 | 96,6 | 99,2 | 101,1 | 101,5 | |
| Allemagne | Déficit | -2,8 | -2,3 | -1,6 | 1,1 | -3,1 | -3,8 | -4,2 | -3,8 | -3,3 | -1,6 | 0,2 | -0,1 | -3,1 | -4,2 | -0,8 | 0,1 | 0,0 |
| | Dette | 59,8 | 60,5 | 61,3 | 60,2 | 59,1 | 60,7 | 64,4 | 66,2 | 68,6 | 68,0 | 65,2 | 66,8 | 74,6 | 82,5 | 80,0 | 81,0 | 78,4 |
| Estonie | Déficit | 2,2 | -0,7 | -3,5 | -0,2 | -0,1 | 0,3 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 2,5 | -3,0 | -2,0 | 0,2 | 1,1 | -0,2 | -0,2 | |
| | Dette | 7,0 | 6,0 | 6,5 | 5,1 | 4,8 | 5,7 | 5,6 | 5,0 | 4,6 | 4,4 | 3,7 | 4,5 | 7,1 | 6,7 | 6,1 | 9,8 | 10,0 |
| Irlande | Déficit | 1,0 | 2,2 | 2,6 | 4,9 | 0,9 | -0,4 | 0,4 | 1,4 | 1,6 | 2,9 | -7,4 | -13,7 | -30,6 | -13,1 | -8,2 | -7,2 | |
| | Dette | 63,6 | 53,0 | 47,0 | 37,0 | 34,5 | 31,8 | 31,0 | 29,4 | 27,2 | 24,6 | 24,9 | 44,2 | 64,4 | 104,1 | 117,4 | 123,7 | |
| Grèce | Déficit | -6,2* | -4,0* | -3,2* | -3,7 | -4,5 | -4,8 | -5,6 | -7,5 | -5,2 | -5,7 | -6,5 | -9,8 | -15,7 | -9,6 | -8,9 | -12,7 | |
| | Dette | 96,6 | 94,5 | 94,0 | 103,4 | 103,7 | 101,7 | 97,4 | 98,6 | 100,0 | 106,1 | 107,4 | 112,9 | 129,7 | 148,3 | 170,3 | 157,2 | 175,1 |
| Espagne | Déficit | -4,0 | -3,0 | -1,3 | -0,9 | -0,5 | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 1,3 | 2,4 | 2,0 | -4,5 | -11,1 | -9,6 | -9,6 | -10,6 | -7,1 |
| | Dette | 66,1 | 64,1 | 62,4 | 59,4 | 55,6 | 52,6 | 48,8 | 46,3 | 43,2 | 39,7 | 36,3 | 40,2 | 54,0 | 61,7 | 70,5 | 86,0 | 93,9 |
| France | Déficit | -3,3 | -2,6 | -1,8 | -1,5 | -1,5 | -3,1 | -4,1 | -3,6 | -2,9 | -2,3 | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -5,2 | -4,9 | -4,3 |
| | Dette | 59,2 | 59,4 | 58,9 | 57,3 | 56,9 | 58,8 | 62,9 | 64,9 | 66,4 | 63,7 | 64,2 | 68,2 | 79,2 | 82,7 | 86,2 | 90,6 | 93,5 |
| Italie | Déficit | -2,7 | -2,7 | -1,9 | -0,8 | -3,1 | -3,1 | -3,6 | -3,5 | -4,4 | -3,4 | -1,6 | -2,7 | -5,5 | -4,5 | -3,7 | -3,0 | -3,0 |
| | Dette | 117,5 | 114,3 | 113,1 | 108,6 | 108,3 | 105,4 | 104,1 | 103,7 | 105,7 | 106,3 | 103,3 | 106,1 | 116,4 | 119,3 | 120,7 | 127,0 | 132,6 |
| Chypre | Déficit | -5,1 | -4,2 | -4,3 | -2,3 | -2,2 | -4,4 | -6,6 | -4,1 | -2,4 | -1,2 | 3,5 | 0,9 | -6,1 | -5,3 | -6,3 | -6,4 | -5,4 |
| | Dette | 57,4 | 59,2 | 59,3 | 59,6 | 61,2 | 65,1 | 69,7 | 70,9 | 69,4 | 64,7 | 58,8 | 48,9 | 58,5 | 61,3 | 71,5 | 86,6 | 111,7 |
| Lettonie | Déficit | 1,5 | 0,0 | -3,8 | -2,8 | -2,0 | -2,3 | -1,6 | -1,1 | -0,4 | -0,6 | -0,7 | -4,4 | -9,2 | -8,2 | -3,5 | -1,3 | -1,0 |
| | Dette | 11,1 | 9,3 | 12,4 | 12,4 | 14,1 | 13,6 | 14,7 | 15,0 | 12,5 | 10,7 | 9,0 | 19,8 | 36,9 | 44,5 | 42,0 | 40,8 | 38,1 |
| Luxembourg | Déficit | 3,7 | 3,4 | 3,4 | 6,0 | 6,1 | 2,1 | 0,5 | -1,1 | 0,0 | 1,4 | 3,7 | 3,2 | -0,7 | -0,8 | 0,2 | 0,0 | 0,1 |
| | Dette | 7,4 | 7,1 | 6,4 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,2 | 6,3 | 6,1 | 6,7 | 6,7 | 14,4 | 15,5 | 19,5 | 18,7 | 21,7 | 23,1 |

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|---------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| Malte | Déficit | -7,4 | -9,7 | -6,9 | -5,7 | -6,3 | -5,7 | -4,6 | -2,9 | -2,7 | -2,3 | -4,6 | -3,7 | -3,5 | -2,7 | -3,3 | -2,8 |
| | Dette | 46,7 | 51,8 | 55,2 | 53,9 | 58,9 | 57,9 | 69,8 | 68,0 | 62,5 | 60,7 | 30,9 | 66,5 | 66,0 | 68,8 | 70,8 | 73,0 |
| Pays-Bas | Déficit | -1,2 | -0,9 | 0,4 | 2,0 | -0,2 | -2,1 | -3,1 | -0,3 | 0,5 | 0,2 | 0,5 | -5,6 | -5,1 | -4,3 | -4,1 | -2,5 |
| | Dette | 68,2 | 65,7 | 61,1 | 53,8 | 50,7 | 50,5 | 52,4 | 51,8 | 47,4 | 45,3 | 58,5 | 60,8 | 63,4 | 65,7 | 71,3 | 73,5 |
| Autriche | Déficit | -1,8 | -2,4 | -2,3 | -1,7 | 0,0 | -0,7 | -4,4 | -1,7 | -1,5 | -0,9 | -0,9 | -4,1 | -4,5 | -2,5 | -2,6 | -1,5 |
| | Dette | 64,1 | 64,4 | 66,8 | 66,2 | 66,8 | 66,2 | 64,7 | 64,2 | 62,3 | 60,2 | 63,8 | 69,2 | 72,5 | 73,1 | 74,4 | 74,5 |
| Portugal | Déficit | -3,7 | -3,9 | -3,1 | -3,3 | -4,8 | -3,4 | -4,0 | -6,5 | -4,6 | -3,1 | -3,6 | -10,2 | -9,8 | -4,3 | -6,4 | -4,9 |
| | Dette | 55,5 | 51,8 | 51,4 | 50,7 | 53,8 | 56,8 | 59,4 | 61,9 | 67,7 | 69,4 | 71,7 | 83,7 | 94,0 | 108,2 | 124,1 | 129,0 |
| Slovénie | Déficit | -2,3 | -2,4 | -3,0 | -3,7 | -4,0 | -2,4 | -2,7 | -1,5 | -1,4 | 0,0 | -1,9 | -6,3 | -5,9 | -6,4 | -4,0 | -14,7 |
| | Dette | 22,4 | 23,1 | 24,1 | 26,3 | 26,5 | 27,8 | 27,2 | 27,3 | 26,7 | 26,4 | 23,1 | 22,0 | 35,2 | 47,1 | 54,5 | 71,7 |
| Slovaquie | Déficit | -6,3 | -5,3 | -7,4 | -12,3 | -6,5 | -8,2 | -2,8 | -2,8 | -2,8 | -3,2 | -1,8 | -2,1 | -8,0 | -4,8 | -4,5 | -2,8 |
| | Dette | 33,7 | 34,5 | 47,8 | 50,3 | 48,9 | 43,4 | 42,4 | 41,5 | 34,2 | 30,5 | 29,6 | 27,9 | 35,6 | 41,0 | 43,6 | 52,7 |
| Finlande | Déficit | -1,3 | 1,7 | 1,7 | 7,0 | 5,1 | 4,2 | 2,6 | 2,9 | 4,2 | 5,3 | 4,4 | -2,5 | -2,5 | -0,7 | -1,8 | -2,1 |
| | Dette | 53,9 | 48,4 | 45,7 | 43,8 | 42,5 | 41,5 | 44,4 | 41,7 | 39,6 | 35,2 | 33,9 | 43,5 | 48,8 | 49,3 | 53,6 | 57,0 |

Source : données Eurostat.

*: Données OCDE car information non disponible sur le site d'Eurostat.

BIBLIOGRAPHIE

- Bertoncini Yves, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper, No. 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juillet 2013.
- Bertoncini Yves et Fernandes Sofia, « Le « Pacte de stupidité » n'est pas stable », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, avril 2014.
- Bekker Sonja, « The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies? », *Social Science Research Center, Discussion Paper*, Berlin, January 2013.
- Burret T. Heiko et Schnellenbach Jan, « Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States », *Working Paper 08/2013*, novembre 2013.
- Conseil européen, « Vers un cadre de politique économique intégré : état des lieux des consultations », Présentation de Herman Van Rompuy, 28 juin 2013.
- Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) du 'Six Pack' no 1177/2011 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 8 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du 'Six Pack' sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, 8 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1174/2011 établissant d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1175/2011 modifiant le règlement (CE) no 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, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Two-Pack' n° 472/2013 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, 21 mai 2013.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Two-Pack' n° 473/2013 du 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, 21 mai 2013.
- Comité pour l'étude de l'UEM, « Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne » (Le Rapport Delors), Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, avril 1989.
- Commission européenne, « Prévisions économiques Printemps 2014 – Annexe statistique », 24 avril 2014.
- Enderlein Henrik et al., « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, *Études & Rapports n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juin 2012.
- Eurostat, « Transmission des données du déficit et de la dette pour 2013 », 1^{ère} notification, Communiqué de presse, 23 avril 2014.
- Fernandes Sofia et Rubio Eulalia, « Solidarité européenne : pourquoi, combien, jusqu'à quand ? », *Policy Paper n° 51, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, février 2012.
- Micossi Stefano and Peirce Fabrizia, "Flexibility clauses in the Stability and Growth Pact: No need for revision", *CEPS Policy Brief No. 319*, 24 July 2014.
- Padoa-Schioppa Tommaso, « La crise de la dette dans la zone euro : l'intérêt et les passions », *Bref n° 16, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, mai 2010.
- « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », ratifié par les 28 pays de l'Union européenne (hormis le Royaume-Uni, la République tchèque et la Croatie), entré en vigueur le 1er janvier 2013.

PROMOUVOIR DES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO : POURQUOI ET COMMENT ?

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 119*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

UN NOUVEAU PRÉSIDENT, POUR QUOI FAIRE ?

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

TROÏKA ET PAYS SOUS-PROGRAMME : QUELS ENSEIGNEMENTS POLITIQUES ?

Sofia Fernandes et Thibault Paulet, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

PROGRAMMES D'AJUSTEMENT DANS LA ZONE EURO : MISSION ACCOMPLIE ?

Sofia Fernandes et Thibault Paulet, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2014

LE « PACTE DE STUPIDITÉ » N'EST PAS STABLE

Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2014

TIRER UN MEILLEUR PARTI DE NOS INTERDÉPENDANCES

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mars 2014

QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO ?

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 104*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper No. 94*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein et al., Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports No. 92*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 51*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2012

LE SEMESTRE EUROPÉEN : UN ESSAI À TRANSFORMER

Jacques Delors, Sofia Fernandes et Emmanuel Mermet, *Bref No. 22*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2011

LA CRISE DE LA DETTE DANS LA ZONE EURO : L'INTÉRÊT ET LES PASSIONS

Tommaso Padoa-Schioppa, *Bref No. 16*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2010

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

