

La lente construction des règles européennes de discipline budgétaire

Chaque économiste connaît les fameux «critères de Maastricht» applicables aux finances publiques nationales. Ils ont été initialement imaginés pour permettre à ces dernières de converger, en vue de l'introduction d'une monnaie unique. Or, dès la création de la zone euro, cette contrainte s'est transformée en une caractéristique institutionnelle permanente des finances publiques nationales. L'article ci-contre fait le point sur le dispositif, à l'occasion de son XX^e anniversaire. Il met en évidence l'évolution de son architecture institutionnelle et ses lacunes persistantes.



La discipline budgétaire de l'UE repose toujours sur les critères de Maastricht. L'original du traité a été déposé dans le coffre d'une banque de la ville.

Photo: Keystson

Caractéristique fondamentale de la construction de la zone euro, les règles européennes de discipline budgétaire ont régulièrement suscité le débat¹. Les critiques se sont intensifiées avec les difficultés financières rencontrées par de nombreux États européens à la suite de la crise de 2008. Les outils mis en place ne se sont pas révélés suffisants pour leur permettre d'aborder la crise dans des conditions optimales. Malgré cet échec, l'existence d'une contrainte budgétaire reste indispensable au fonctionnement de la zone euro, au sein

de laquelle la politique monétaire est centralisée tandis que les politiques budgétaires relèvent des souverainetés nationales². Le dispositif doit être repensé, réformé. Encore faut-il pour cela connaître avec précision cet instrument afin de mieux en cerner les lacunes.

Un empilement législatif

Depuis leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, les règles européennes de discipline budgétaire (dites «critères de Maastricht») ont été complétées et adaptées à sept reprises (voir *tableau 1*). Elles se sont accompagnées, dès leur application, d'un règlement précisant les définitions et les modalités de transmission des données en matière de déficit et de dette publics. Celui-ci a été régulièrement mis à jour entre 2000 et 2014, sans connaître de profonds changements. Les critères ont été complétés en 1999 par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Après une première réforme en 2005, ce dernier est une nouvelle fois modifié en 2011. Composée de six actes législatifs, cette



Simon Berset
Doctorant et assistant diplômé, chaire de finances publiques, université de Fribourg



Bernard Dafflon
Professeur émérite, université de Fribourg

seconde réforme du PSC est communément appelée le «six-pack». En 2012, un nouvel «échelon législatif» est venu s'ajouter au dispositif existant. Consistant formellement en un accord intergouvernemental (et non en un acte législatif européen), le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) contient un pacte budgétaire s'appliquant à tous les États membres de la zone euro³. Dernier en date, le «two-pack» a été introduit en 2013 et constitue la plus récente modification du dispositif de discipline.

Au final, la contrainte budgétaire européenne – encore souvent réduite aux simples critères de Maastricht – résulte d'un empilement de bases légales de différente nature. Comprendre son évolution et ses failles nécessite une analyse approfondie de chacune des législations évoquées précédemment⁴.

Les critères de Maastricht, base du dispositif

Aujourd'hui encore, le dispositif de discipline budgétaire en vigueur repose sur les règles définies lors du sommet de Maastricht de 1992. Formellement, les bases légales des principes fondateurs de la contrainte figurent depuis 2009 dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne) et dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Exception faite de la renumérotation opérée sous Lisbonne, le contenu de la prescription est resté identique à la version originale.

Selon le premier alinéa de l'article 126, les États membres doivent éviter «les déficits excessifs». Pour respecter cet objectif, ils doivent respecter deux critères:

- le déficit public ne peut pas dépasser 3% du PIB;
- la dette publique ne peut excéder 60% du PIB.

Des sanctions, allant jusqu'à l'imposition de peines pécuniaires, sont prévues et peuvent être décidées par le Conseil. D'apparence simple et univoque, ce concept de discipline n'est pas sans soulever un certain nombre de questions et son application n'est pas exempte de défauts.

Outre le choix arbitraire des valeurs de référence – celles-ci ne bénéficient en effet d'aucune justification économique –, on peut relever que le respect des seuils est sujet à des clauses dérogoires dont les définitions restent ouvertes à interprétation. Le traité prévoit, en effet, qu'un dépassement du seuil de déficit peut être toléré dans la mesure où celui-ci a «diminué de manière substantielle et constante» ou est «exceptionnel», «temporaire» et «reste proche de

la valeur de référence». De même, la limite de l'endettement peut dépasser 60% du PIB à condition que le rapport «s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant». D'autre part, le traité ne définit simplement pas les modalités d'application du mécanisme de sanction, telles que l'ordre dans lequel les mesures prévues doivent être prises, les délais d'activation ou encore le montant des dépôts et des amendes. Notons finalement que la notion de «déficit public» utilisée n'inclut pas l'amortissement des emprunts. On se trouve donc en présence d'une contrainte budgétaire «molle» («soft budget constraint» en anglais)⁵.

Du Pacte de stabilité et de croissance au «six-pack»

L'entrée dans la troisième et dernière phase de création de l'Union économique et monétaire (UEM), le 1^{er} janvier 1999, marqua non seulement la mise en place de la monnaie unique, mais aussi l'introduction de la première version du PSC. Modifié successivement en 2005 et en 2011, le pacte en vigueur aujourd'hui comporte un volet préventif, un deuxième correctif et, depuis l'entrée en vigueur du «six-pack», un troisième visant à prévenir et corriger les déséquilibres macro-économiques. Alors que le volet préventif établit un mécanisme de contrôle ex ante, le volet correctif précise la procédure à appliquer en cas de dépassement effectif des seuils de référence. Le troisième sort du cadre de la contrainte budgétaire au sens strict.

Parallèlement à ces trois volets, le PSC révisé fait un premier pas vers une uniformisation des cadres budgétaires nationaux en leur imposant des contraintes communes. À titre d'exemple, le pacte requiert que les comptabilités et les statistiques nationales soient soumises à un contrôle interne et à un audit indépendant. Il demande également que les pays membres mettent en place des règles budgétaires chiffrées conformes aux prescriptions budgétaires définies au niveau de l'Union européenne (UE). Les États restent toutefois libres dans la manière exacte de définir leurs règles budgétaires nationales. Ceci leur laisse une marge de manœuvre significative et ne garantit nullement un durcissement de la contrainte.

Le volet préventif

Dans son volet préventif, le PSC contraint les membres de la zone euro à soumettre chaque année un programme de stabilité. Celui-ci doit, entre autres, comporter un objectif national à moyen terme en matière de budget (déficit structurel maximum de 1% du PIB)

Tableau 1

Ensemble des bases légales formant la contrainte budgétaire européenne

Two-Pack	Règlement (UE) 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									
	Règlement (UE) n° 473/2013 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									
Pacte budgétaire	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire									
Pacte de stabilité et de croissance et ses réformes	Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres									
	Règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro									
	Règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (modifié en 2005 [n° 1055/2005] et en 2011 [n° 1175/2011])									
	Règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (modifié en 2005 [n° 1056/2005] et en 2011 [n° 1177/2011])									
	Résolution du Conseil européen relative au Pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997 (97/C 236/01)									
Critères de Maastricht	Règlement (CE) n° 3605/93 (modifié en 2000 [n° 475/2000], en 2002 [n° 351/2002] et en 2005 [n° 2103/2005])	Règlement (CE) n° 479/2009 (modifié en 2010 [n° 679/2010] et en 2014 [No220/2014])								
	Protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs									
	Art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 104 TCE)									
	1994	1999	2000	2002	2005	2009	2010	2011	2013	2014

Source: SECO / La Vie économique

et la trajectoire devant y conduire, l'évolution prévisible du ratio de déficit et d'endettement, ou encore la description des mesures mises en œuvre afin de respecter le programme. Le Conseil, en partenariat avec la Commission, est chargé d'évaluer le programme soumis et, le cas échéant, de suivre sa mise en œuvre. Dans ce cadre, il porte une attention particulière à certains critères tels que l'amélioration annuelle du solde budgétaire ou le taux de croissance des dépenses. En cas d'écart important avec la trajectoire d'ajustement annoncée⁶, le règlement prévoit l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre de l'État concerné. Cette procédure peut déboucher sur l'obligation de constituer un dépôt correspondant au maximum à 0,2% du PIB.

Le volet correctif

Pour sa part, le volet correctif précise la manière d'évaluer l'existence de déficits excessifs et décrit la procédure à appliquer

en cas de non-respect. Il définit plus précisément les clauses dérogatoires mentionnées plus haut. Ainsi, un ratio de déficit supérieur à 3% du PIB est toléré dans la mesure où il résulte «d'une croissance annuelle négative du PIB» ou «d'une période prolongée de croissance annuelle très faible par rapport au potentiel de croissance». De même, un ratio de dette supérieur à 60% du PIB est accepté «si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an (...) au cours des trois dernières années».

En cas de déficit excessif avéré, le volet correctif du PSC fixe les délais ainsi que les sanctions encourues. Dans pareille situation, un membre de la zone euro est d'abord contraint de verser un dépôt ne portant pas d'intérêt (au maximum 2% de son PIB). S'il n'entreprend aucune action corrective, le dépôt peut alors être converti en amende.

Le pacte budgétaire

Contenu dans le TSCG, le Pacte budgétaire européen réaffirme en grande partie les prescriptions du PSC révisé. On relève cependant quelques innovations. La première consiste en un abaissement du déficit structurel toléré. L'article 3 du pacte stipule en effet que le solde structurel annuel des administrations publiques ne doit pas aller en deçà de $-0,5\%$ du PIB. La limite peut s'étendre à -1% à condition que le ratio de dette soit «sensiblement» inférieur au seuil de référence. Deuxièmement, les dispositions décrites dans le pacte doivent être retranscrites dans les législations nationales des parties contractantes. En cas de non-application, la Cour de justice est en droit d'infliger une amende à l'État concerné (au maximum 1% du PIB). Finalement, le TSCG précise que les contraintes budgétaires nationales doivent prévoir un mécanisme automatique de correction en cas d'écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme. Alors que le PSC révisé introduit l'obligation de traduire les règles européennes au niveau national, le pacte budgétaire en précise la forme et le contenu.

Le «two-pack»

Dernière ordonnance venant compléter le dispositif européen de discipline budgétaire, le «two-pack» est composé de deux règlements du Parlement européen et du Conseil. Applicables uniquement aux États membres de la zone euro, ces dispositions additionnelles visent à améliorer les différents mécanismes de surveillance en vigueur au sein de l'UEM. Ainsi, le règlement 472/2013 prévoit de renforcer la surveillance des États en difficulté, plus particulièrement ceux au bénéfice d'une assistance financière provenant d'autres États membres, d'institutions internationales ou du Mécanisme européen de stabilité.

Complétant à la fois les volets préventif et correctif du PSC révisé, le second règlement a une portée double. D'une part, il précise les dispositions budgétaires communes aux États membres. De ce fait, le «two-pack» améliore le suivi et le contrôle des plans budgétaires nationaux. Les États membres sont désormais contraints de soumettre leur projet de budget pour l'année à venir. De même, les budgets définitifs doivent être rendus publics. Ces documents sont sujets au contrôle de la Commission et de l'Eurogroupe.

Ce règlement complète également le volet correctif du PSC révisé. Il impose à un État sous le coup d'une procédure de déficit

excessif de présenter un programme de partenariat économique. Celui-ci doit contenir les mesures et réformes structurelles envisagées par le pays concerné pour corriger les excès constatés. De plus, l'État est tenu de s'exprimer régulièrement sur l'exécution de son budget annuel ainsi que sur l'incidence des mesures prévues dans le programme de partenariat économique. Ces obligations s'étendent sur toute la durée de la procédure de déficit excessif.

Un dispositif à géométrie variable

Cet empilement de législations et de réglementations pose explicitement le problème de la cohérence, non seulement entre les termes de référence, mais aussi entre les différentes procédures à respecter. Globalement, cela contribue à réduire la transparence du dispositif de discipline budgétaire et rend sa compréhension difficile. Par ailleurs, on notera que les dispositions initiales, tout comme les aménagements successifs, laissent une marge de manœuvre certaine aux interprétations nationales. Dès lors, la mise en place de la contrainte budgétaire européenne à l'échelle des États membres est susceptible de varier, d'une part, entre les différents gouvernements (variation dans l'espace), d'autre part, au gré de l'environnement politique et budgétaire du moment (variation dans le temps).

De même qu'elle n'avait pas permis aux États de la zone euro d'aborder la crise avec des finances publiques saines⁷, cette contrainte ne semble toujours pas en mesure d'atteindre les objectifs énoncés et ce, malgré les compléments introduits ces dernières années. ■

Encadré 1

Références bibliographiques

- Berset S., *The institutional and political economy of the Maastricht criteria*, mémoire de master, chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques locales, université de Fribourg, 2013.
- Buitter W., Corsetti G., Roubini N., Repullo R. et Frankel J., «Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht», *Economic Policy*, vol. 8, n° 16, 1993, pp. 57–100.
- De Grauwe Paul, *Economics of Monetary Union*, 8^e éd., 2009, Oxford University Press, pp. 222–250.
- Dafflon B. et Rossi S., «Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations», *Public Choice*, vol. 101, n° 1–2, 1999, pp. 59–84.
- Rossi S. et Dafflon B., «Repairing the original sin of the European Monetary Union», *International Journal Monetary Economics and Finance*, vol. 5, 2012, pp. 102–123.

1 Voir, par exemple, Buitter et al. (1993).

2 De Grauwe (2009).

3 Signé par les chefs d'État le 2 mars 2012, le TSCG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 après avoir été ratifié par au moins douze États membres de la zone euro.

4 Pour une analyse détaillée du dispositif européen de discipline budgétaire, voir Berset (2013).

5 Dafflon et Rossi (1999).

6 L'évaluation permettant de déterminer si l'écart est significatif comprend notamment le critère suivant: pour un État n'ayant pas atteint l'objectif budgétaire à moyen terme, l'écart est jugé important s'il représente au moins $0,5\%$ du PIB sur une année donnée ou au moins $0,25\%$ du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

7 Rossi et Dafflon (2012).