

Annexe – Les textes européens relatifs au déficit public

Les textes constitutifs de l'Union européenne prévoient que, pour chaque Etat membre, le déficit public (incluant les administrations centrales, les collectivités locales et la sécurité sociale) doit être inférieur à 3 % du PIB.

Contrairement à une idée reçue, cette règle n'implique pas qu'un déficit supérieur à 3% soit impossible (les Etats-membres de l'UE ont de fait connu des déficits supérieurs¹) ou qu'il faille une autorisation préalable formelle pour le faire. Elle renvoie en fait à la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Schématiquement, si le déficit d'un Etat membre est supérieur à 3% du PIB, le Conseil peut enclencher cette procédure et in fine décider de sanctions allant jusqu'à des amendes. En pratique, les sanctions financières n'ont jamais été appliquées, même quand les pays de l'UE ont été jusqu'à 24, en 2011, à être simultanément sous le coup de cette procédure. En 2012, c'était le cas de 15 des 17 pays qui composaient la zone euro.

C'est dans le **Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)** que se trouvent les principaux éléments du cadre normatif concernant le déficit public. Lancé par une [résolution du Conseil Européen d'Amsterdam](#) le 17 juin 1997, ce Pacte regroupe un ensemble (évolutif²) de textes européens avec pour objectif de coordonner les politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs.

Le PSC comprend deux volets :

- Un volet préventif : la surveillance multilatérale des positions budgétaires visant à garantir à tous les États membres une position budgétaire saine
- Un volet correctif : la procédure concernant les déficits excessifs.

Nous n'avons pas ici l'ambition de dresser un bilan exhaustif des dispositions relatives au PSC depuis ses origines jusqu'aux évolutions récentes mais de nous concentrer sur les dispositions pertinentes relatives à la question du déficit public (le sujet de la dette lui est très lié ; mais pour éviter de complexifier nous ne l'abordons pas ici).

Nous faisons ci-après référence à plusieurs traités et actes légaux de l'Union européenne. Les explications sur le statut de ces textes ainsi que les liens permettant de les consulter sont regroupés dans un encadré à la fin de l'annexe.

¹ La moyenne des déficits dans l'Union européenne a presque atteint 7% en 2009 et n'est revenue à moins de 3% qu'en 2014. Source Eurostat – tableau « [Capacité \(+\) / besoin de financement \(-\) des administrations publiques - données annuelles](#) »

² Si le PSC a été lancé en 1997, les principes sous jacents à ce pacte, et en particulier le critère de 3% de déficit public, étaient déjà présents dans le droit européen depuis le traité de Maastricht en 1992. Comme on le verra dans la suite de la note, les textes le composant ont été amendés plusieurs fois et il a été complété par de nouveaux textes.

Le déficit public dans les traités fondateurs de l'Union européenne

Le fondement légal du PSC repose sur les art 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

L'article 121 pose le principe et les grandes modalités de fonctionnement de la coordination budgétaire et de la surveillance multilatérale.

L'article 126 concerne principalement les déficits excessifs. Il pose le principe général « *Les États membres évitent les déficits publics excessifs* » et détaille les éléments fondamentaux de la procédure ainsi que les sanctions auxquelles s'exposent les Etats lorsque leur déficit dépasse une valeur de référence³.

Le Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au TFUE, détermine les critères budgétaires d'enclenchement de la procédure (la valeur de référence : déficit supérieur à 3% du PIB) et définit les termes employés (déficit, public, investissement, dette).

Pour l'essentiel, ces textes (dont le critère de 3%) ont été adoptés lors du traité de Maastricht.

Le déficit public dans le droit dérivé de l'UE

- **En 1997, deux Règlements donnent une base normative au Pacte de stabilité et de Croissance.**

Le volet préventif du PSC est détaillé dans le *Règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*. Il impose à chaque Etat membre de transmettre chaque année à la Commission un programme de stabilité contenant un bilan de l'année de l'année écoulée et des projections macroéconomiques et budgétaires. Les Etats doivent également détailler leur objectif budgétaire à moyen terme en vue d'atteindre un solde budgétaire équilibré ou excédentaire et, en cas de déficit, préciser les mesures correctives mises en place.

Le volet correctif est traité dans le *Règlement n° 1467/97, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs* qui détaille les différentes étapes de la procédure et précise notamment les modalités de déclenchement et les montants des sanctions financières.

³ Ces sanctions sont les suivantes : le Conseil européen peut « -exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres; -inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné; -exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé; -imposer des amendes d'un montant approprié. »

- **Ces textes ont été plusieurs fois amendés et complétés par d'autres actes législatifs.**

Cela a été particulièrement le cas, suite à la « crise » des dettes souveraines européennes avec l'adoption du « Six pack » en 2011 et du « Two pack » en 2013⁴ qui ont, en particulier, introduit les modifications suivantes :

- mise en place du « [semestre européen](#) » qui fixe le calendrier annuel précis de la surveillance budgétaire multilatérale ;
- remise, avec le programme de stabilité, d'un plan budgétaire à moyen terme ;
- le vote des sanctions financières liées au PSC qui se fait désormais à la majorité *inversée*. Jusque là, les sanctions étaient adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. Désormais elles sont adoptées par le Conseil sur recommandation de la Commission sauf si une majorité qualifiée d'Etat membre s'y oppose (Règlement 1173/2011).

A noter également que ces actes législatifs introduisent à côté des critères de surveillance du PSC de nouveaux indicateurs macroéconomiques⁵, assortis d'une procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques excessifs.

- **Une communication interprétative récente**

Il s'agit de la Communication (COM/2015/012) de la Commission européenne : *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance*.

Dans cette Communication interprétative de janvier 2015, la Commission européenne détaille trois cas dans lesquels elle fera preuve de flexibilité dans l'interprétation des règles du PSE : i) des investissements, en particulier ceux réalisés dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe; ii) des réformes structurelles ; et iii) des conditions conjoncturelles. Nous nous concentrons ici sur les investissements.

⁴ « Six pack » et « two pack » sont les noms d'un ensemble de textes législatifs votés en 2011 et 2013 et contenant respectivement 6 et 2 textes.

⁵ Exemples : dette du secteur privé en % du PIB, moyenne mobile sur 3 ans du taux de chômage, évolution des parts de marché à l'exportation, évolution sur trois ans des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre etc. Voir les détails dans les *Règlements 1176/2011 et 1174/2011 (liens dans l'encadré en fin d'annexe)*.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)

Entré en vigueur en janvier 2013, le TSCG n'est pas un traité européen mais un accord intergouvernemental (le Royaume Uni et la République tchèque ont refusé de le signer et la Croatie n'était pas encore membre). Il concerne prioritairement les pays de la zone Euro et se veut une réponse à la crise des dettes souveraines européennes.

Les principales modifications introduites par le TSCG ne concernent pas tant les règles financières que les modalités institutionnelles de mise en application. Par exemple, la fameuse « règle d'or » budgétaire qui a donné son nom au Pacte, est très proche des dispositions existantes du droit européen⁶. La véritable nouveauté réside bien plus dans le fait que la Cour de Justice européenne peut désormais être saisie par une des parties contractantes si une autre partie ne respecte pas les dispositions budgétaires du Pacte, et dans le fait que les Etats signataires s'engagent à transposer ces règles dans leur droit national.

⁶ Extrait du TSCG : « les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe: a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent; b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché »

Extrait du Règlement 1466/97 « les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

A noter que le solde structurel est défini dans le TSCG comme « le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaire » ce qui correspond bien au Règlement européen. Son calcul est l'objet de débats techniques délicats. Par exemple, en 2016, le déficit structurel français était estimé à 2,6 % du PIB par la Commission européenne, à 1,8 % par l'OCDE et à 1,9 % par le FMI.

Les sources du droit européen

Le droit primaire : les traités

Au fil de l'histoire, l'Union européenne (UE) s'est construite par la signature entre les Etats membres d'une série de traités⁷ qui ont abouti aux deux traités dits « fondateurs ». Ceux-ci contiennent l'ensemble des règles définissant la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, le pouvoir des institutions européennes, ainsi que le champ des politiques et l'action de ces institutions.

- Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), a été établi dans sa première version lors de la signature du traité de Rome de 1957⁸.

- Le Traité de l'Union européenne (TUE) a été établi dans sa première version par le traité de Maastricht en 1992. Il a ensuite été modifié par les traités d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne.

Le droit primaire de l'Union européenne comprend les traités européens, les actes assimilés (protocoles et conventions annexés aux traités), les traités d'adhésion des Etats membres et la Charte des droits fondamentaux de l'UE (adoptée en 2007). Il est dit primaire parce qu'il prime sur toutes les autres sources de droit : tous les actes législatifs adoptés par les institutions européennes le sont nécessairement en application des traités ; de même, les accords externes entre l'UE et les pays tiers, les accords entre Etats membres et ceux conclus par l'un d'eux avec des pays tiers doivent être conformes aux traités.

> Consulter le texte des traités actuellement en vigueur sur le site d'Eurlex (portail de la législation européenne) <https://bit.ly/2ljYswM>

> Sur le déficit public : Article 121 du TFUE <https://bit.ly/2Oam5NE> ; Article 126 du TFUE <https://bit.ly/2NEmybu> ; Le protocole n°12 : <https://bit.ly/2xyH439>

Les Accords externes conclus par l'Union européenne

Il s'agit des conventions conclues entre l'UE et des pays tiers (ou des groupements régionaux ou organisations internationales). Ces accords externes sont subordonnés aux traités mais prévalent sur le droit européen dérivé.

⁷ de Paris, de Rome, l'Acte unique européen, de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne

⁸ D'abord appelé traité instituant la Communauté économique européenne, il a été modifié par le traité de Maastricht en 1992 et renommé traité instituant la Communauté européenne puis de nouveau profondément remanié par le traité de Lisbonne en 2007 pour atteindre sa dénomination et son contenu actuels.

Le droit européen dérivé

Le droit dérivé contient tous les actes législatifs pris par les institutions européennes dans le cadre fixé par le droit primaire. Il comprend :

- des actes contraignants qui s'imposent aux Etats membres (de façon directe pour les Règlements ou via une transposition dans leur droit national pour les Directives) ou aux acteurs spécifiquement ciblés (pour les Résolutions) ;
- des actes non contraignants⁹ qui expriment la position des institutions européennes sur un problème donné ;
- la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui permet d'éclairer le droit européen et d'en contrôler le respect.

Sur le déficit public :

> Toutes les informations sur le Pacte de Stabilité et de Croissance (législation, histoire, rapport de la Commission) sur le site de la Commission : <https://bit.ly/2Q2JBcF>

> La version consolidée du Règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination <https://bit.ly/2xDoBm3>

> La version consolidée du Règlement n° 1467/97, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs <https://bit.ly/2NE9rqN>

> Le Règlement 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro <https://bit.ly/2ONtwal>

> Communication (COM/2015/012) de la Commission européenne : Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance <https://bit.ly/2Qd917o>

> Règlement 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques <https://bit.ly/2lcuwSU> et pour le volet correctif Règlement 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro <https://bit.ly/2OQcxED>

⁹ Livres verts ou blancs, Communication et Plans d'action de la Commission ; rapports et résolutions du Parlement européen ; avis du Comité économique et social ou du Comité des régions etc.