

La procédure concernant les déficits excessifs

Hicham Rassafi-Guibal (Université du Luxembourg)

Abstract

La procédure concernant les déficits excessifs relève des instruments l'Union économique et monétaire. Elle s'attache aux aspects budgétaires nationaux de la gouvernance économique, dans le cadre de son volet correctif.

L'Union économique et monétaire (UEM) constitue le cadre dans lequel s'exerce la gouvernance économique européenne¹. Elle comprend trois aspects: une politique monétaire, assumée par la Banque centrale européenne (BCE), un aspect macro-économique et un aspect budgétaire. Ces deux derniers relèvent du caractère "économique" de l'UEM. L'intégration de l'aspect budgétaire est fondé sur la logique selon laquelle "Les défis budgétaires et économiques que doivent relever les États membres mettent en évidence l'importance d'une politique budgétaire saine pour l'ensemble du cycle économique."²

Contexte

L'UEM, prévue à l'article 3§4 TUE³, implique que soit menée une politique économique "fondée", notamment⁴, "sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres". La compétence de l'Union est établie, de façon sybilline, à l'article 2§3 TFUE⁵. Dans cette perspective, depuis l'entrée en vigueur de la 3ème phase de l'UEM⁶, l'article 126 TFUE dispose que "Les États membres évitent les déficits publics excessifs". L'introduction d'une obligation de résultat autorise désormais⁷ que la procédure concernant les déficits excessifs soit complétée par des mesures de sanction. Le contrôle, la prévention et la correction des déficits excessifs signe l'asymétrie⁸ de l'intégration européenne en matière de gouvernance économique. Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent, seuls, se voir imposer l'une des mesures contraignantes prévue à l'article 126 TFUE⁹. Logiquement, il en résulte que seuls ces États disposent du droit de vote lors des séances du Conseil¹⁰.

¹Pour un historique de l'UEM, voir, sur ce site, F. Allemand, *L'Union économique et monétaire: origine, fonctionnement et futur*.

² Déclaration ad article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne.

³Parmi les finalités de l'Union européenne, on retrouve celles définies à l'article 3§3 TUE dispose que : "L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique."

⁴L'article 119 TFUE prévoit également qu'elle est fondée sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs et qu'elle est conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

⁵ "Les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi selon les modalités prévues par le présent traité, pour la définition desquelles l'Union dispose d'une compétence"

⁶Auparavant, les pays membres n'étaient tenus de que "s'efforcer" à éviter les déficits excessifs.

⁷Ce qui diffère substantiellement de la procédure durant la période de la deuxième phase de l'UEM. Pour une étude voir, sur ce site, A. Morisset, *La procédure concernant les déficits excessifs* Revue EURO (ECU), 1994/II, n° 27: UEM: La deuxième phase / EMU: Stage II.

⁸Sur cette question voir l'article de S. de La Rosa, *La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration*, RTDEur, 2016.513.

⁹Au sens de l'article 139§1 TFUE, les pays dont la monnaie n'est pas l'Euro sont soumis à un statut dérogatoire. Le deuxième paragraphe de cet article prévoit que les mesures des paragraphes 9 et 11 de l'article 126 TFUE ne leurs sont pas applicables. Deux régimes sont spécifiques respectivement pour le Royaume-Uni et le Danemark.

¹⁰En application du 4ème paragraphe de l'article 139, les droits de vote des pays faisant l'objet d'une dérogation sont suspendus pour l'application de ces mesures relatives aux déficits excessifs, ainsi que pour l'adoption d'une recommandation à destination des pays dont la monnaie l'Euro. S'agissant du Royaume-Uni et du Danemark, l'asymétrie provient du mécanisme propre

Ensemble normatif

La procédure concernant les déficits excessifs est l'objet de plusieurs instruments normatifs rendus cohérents entre eux. Leur diversité traduit, là encore, l'asymétrie de la gouvernance économique. En substance, cet ensemble législatif comprend, outre l'article 126 TFUE, qui détaille les éléments fondamentaux de la procédure, le [Protocole n°12](#) y annexé qui détermine les critères budgétaires d'enclenchement de la procédure ; le [Règlement n° 1467/97](#), partie intégrante du Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997 et modifié en 2005 et 2011, qui organise la procédure concernant les déficits excessifs ; le [Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance \(TSCG\)](#), adopté en marge de l'Union, par les pays membres de la zone Euro et d'autres États membres de l'Union en 2012, à la suite des crises financière et des dettes souveraines, qui renforce la discipline budgétaire et établit, notamment, les "*objectifs à moyen terme*" (OMT). Ce dernier Traité renforce l'exigence d'assainissement des budgets nationaux. Plus encore que l'interdiction des déficits excessifs, son article 3§1 stipule que "*la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent*".

Mise en oeuvre et détail de la procédure

Sur le fond, la procédure est déclenchée lorsque sont atteints les seuils fixés par le Protocole n°12. Ils s'établissent, pour le déficit, à 3% du PIB et, pour la dette publique, à 60% du PIB. Il appartient à la Commission de vérifier la satisfaction de ces critères par les États membres. Le dépassement de ces critères, ou de l'un d'entre eux, entraîne la rédaction d'un rapport. À partir de ce moment, l'examen de la Commission ne se limite plus à ces seuls critères, mais *tient compte de tous les autres facteurs pertinents*¹¹. Le seul risque de déficit excessif autorise la Commission à établir un rapport. L'établissement du rapport fait l'objet d'un avis du [Comité économique et financier](#) et est suivie par l'engagement d'un dialogue avec l'État membre concerné¹². Le Conseil est informé. La caractérisation d'un déficit excessif n'est pas l'objet d'une application mécanique des critères. Il s'agit d'une véritable décision juridique, puisque c'est le Conseil qui, sur proposition de la Commission, "*décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif*"¹³. L'adoption de cet acte conditionne, par renvoi, l'applicabilité de l'article 4 TSCG. À la suite de cette décision, le Conseil adopte, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné. Ces recommandations ne sont pas publiques. Elles ne le deviennent qu'en cas de carence de l'État. Le TSCG renforce l'influence de la proposition de la Commission. Son article 7 stipule 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'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs*". Cet article peut être lu comme une tentative d'"*automatiser*" le constat de l'existence d'un déficit excessif en limitant la marge discrétionnaire dont jouissent les membres du Conseil, et, par transitivité, ce dernier. Le refus de suivre une proposition de la Commission n'est possible, en application de cet article, qu'à la majorité qualifiée. On peut s'interroger sur la technique qui consiste à conditionner l'exercice du droit de vote des États membres au Conseil dans un instrument relevant du droit international. Formellement, l'obligation établie dans cet instrument ne porte pas atteinte à l'architecture des traités relatifs à l'Union européenne. Toutefois, une telle pratique ne peut être encouragée, ne serait-ce que pour des questions de cohérence et d'accessibilité du droit. Quoiqu'il en soit, symétriquement, c'est une décision antagoniste du Conseil qui constate la fin d'une situation de déficit excessif et clôt la procédure¹⁴.

Pour l'application des dispositions pertinentes du TSCG, il faut considérer qu'un État partie est hors une situation de déficit lorsque le solde structurel annuel des administrations publiques présente un déficit structurel inférieur à 0,5% de PIB de son objectif à moyen terme (OMT). Bien que le déficit excessif, au sens de l'article

d'opting-out. Le Protocole n°15 annexé au TFUE prévoit explicitement l'inapplicabilité des dispositions mentionnées pour le Royaume-Uni. Quant au Danemark, le Protocole n°16 dispose qu'il bénéficie d'une dérogation, et renvoi donc implicitement à l'article 139 TFUE.

¹¹ Article 126§3 TFUE.

¹² Article 126§5 TFUE.

¹³ Article 126§6 TFUE.

¹⁴ Article 126§12 TFUE.

126 TFUE et l'écart par rapport à l'OMT ne se superposent pas, les seconds étant plus stricts que le premier, tout déficit excessif rempli les critères de l'article 3§1, e).

Mesures prises dans le cadre de la procédure

La phase des sanctions est entamée dès lors que des recommandations ne sont pas suivies d'effets. Dans ce cadre, la première mesure - la seule qui puisse être adoptée à l'encontre des pays membres dont la monnaie n'est pas l'Euro¹⁵ - est la publication des recommandations du Conseil. L'absence d'effets consécutive à la recommandation entraîne une aggravation des mesures. Le paragraphe 9 de l'article 126 TFUE permet au Conseil, non plus de recommander, mais de mettre en demeure l'État membre de "*prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil*". L'intégration des instruments juridiques parallèles qui constituent l'ensemble normatif relatif à la procédure concernant les déficits excessifs, entraîne un examen et un dialogue intégré dans le cadre du semestre européen. Le paragraphe 11 de l'article 126 TFUE constitue l'"arme" la plus puissante pour contraindre un État membre. Il autorise le Conseil à :

- exiger la publication d'informations particulière avant l'émission de titres ou d'obligations
- imposer la remise, par l'État membre d'un dépôt pécuniaire
- imposer des amendes.

Il peut en outre "*inviter*" la Banque européenne d'investissement à "*revoir sa politique de prêts*" à l'égard de l'État en déficit (dont les "actionnaires" sont les États membres et les membres du Conseil des gouverneurs, les ministres de l'économie¹⁶).

En application de l'article 23§9, a) du [Règlement 1303/2013](#) sur les fonds structurels, la Commission peut également "*suggérer*" au Conseil de revoir les modalités d'attribution de ces fonds au États n'ayant pas suivi les recommandations relatives au déficit excessif.

Ces mesures sont souvent critiquées dans la mesure où leur logique intrinsèque, qui consiste à sanctionner financièrement des États membres en situation de déficit excessif, n'est pas immédiatement saisissable. Souvent invoquées à titre de menaces, elles ont fait faillies être appliquées à l'été 2016 au préjudice de l'[Espagne](#) et du [Portugal](#). Finalement, le Conseil y avait renoncé¹⁷. La menace d'une suspension ou réduction des fonds structurels n'est également [plus inenvisageable](#).

Le TSCG complète ces mesures. il se distingue du TFUE dans ce sens où les mesures qu'il prévoit s'appliquent de façon automatique, sans nécessité de décision préalable. Le constat d'un déficit excessif déclenche automatiquement certains mécanismes. L'article 3§1, e) stipule qu'un mécanisme de correction automatique est déclenché lorsque des écarts importants sont constatés entre le budget d'un État partie et ses OMT. L'existence d'un déficit excessif conduit mécaniquement au déclenchement du mécanisme de correction automatique. L'article 5 TSCG prévoit par ailleurs l'obligation de mettre en place un programme national de réformes structurelles afin d'assurer une correction effective et durable de son déficit excessif, dès qu'une décision sur l'existence d'un déficit excessif est adoptée en application de l'article 126§6.

¹⁵Cf. *supra*.

¹⁶Article 308 TFUE.

¹⁷Voir les décisions pour l'[Espagne](#) et le [Portugal](#).