

15) Le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance

Le « *traité sur l'Union européenne* » signé à Maastricht le 7 février 1992 a fondé l'Union économique et monétaire et créé la zone euro au sein de celle-ci. Seuls ses articles concernant les finances publiques des Etats membres de l'Union sont présentés dans cette fiche.

Le « *pacte de stabilité et de croissance* » est constitué par deux règlements, pris en application du traité de Maastricht, et une résolution du Conseil européen qui ont été adoptés lors du sommet d'Amsterdam en 1997. Ces règlements ont été modifiés d'abord en 2005, puis par des règlements inclus dans le « *six pack* » de 2011 et le « *two pack* » de 2013¹.

L'articulation entre ces textes et le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire est précisée dans la [fiche relative](#) au TSCG.

A) Le traité de Maastricht

Les dispositions du traité de Maastricht sont présentées ici telles qu'elles sont actuellement consolidées dans le « [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) » qui a repris, entre autres, les dispositions du traité de Maastricht.

1) [La coordination des politiques économiques \(article 121\)](#)

Selon cet article, le Conseil fixe, sur recommandation de la Commission, les « *grandes orientations de la politique économique* » (GOPE) des Etats membres et de l'Union européenne, surveille les politiques économiques menées par les Etats et leur conformité avec ces orientations, peut adresser des recommandations à un Etat membre qui ne les respecte pas. La politique budgétaire est incluse dans les politiques économiques visées par cet article 121, qui fonde juridiquement une partie des procédures de surveillance et de coordination des politiques budgétaires.

2) [Les déficits excessifs \(article 126\)](#)

L'article 126 commence par : « les Etats membres évitent les déficits publics excessifs ».

Il précise ensuite que « la discipline budgétaire est respectée » si :

- le rapport entre le déficit public effectif ou prévu et le PIB est inférieur à une « *valeur de référence* », à moins qu'il n'ait diminué de manière substantielle et constante et ne se rapproche de cette référence ou que le dépassement soit limité, exceptionnel et temporaire ;

¹ Les « paquets de six et deux » comprennent en outre une directive sur les cadres budgétaires des Etats membres, deux règlements instituant une procédure de suivi et de correction des « *déséquilibres macroéconomiques excessifs* » et un règlement spécifique aux Etats faisant l'objet d'une assistance financière.

- le rapport entre la dette publique et le PIB est inférieure à une valeur de référence, à moins qu'il ne diminue suffisamment et ne s'en rapproche à un rythme satisfaisant².

Un protocole annexé au traité fixe les valeurs de référence à 3 % du PIB pour le déficit public et à 60 % pour la dette publique et précise qu'il s'agit du déficit et de la dette des [administrations publiques](#) au sens du système européen de comptes nationaux.

L'article 126 établit ensuite une « *procédure relative aux déficits excessifs* » en application de laquelle ceux-ci sont constatés et corrigés.

Si un Etat membre ne semble pas respecter la discipline budgétaire, la Commission élabore un rapport où elle « examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement » et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, notamment la « position économique et budgétaire à moyen terme » qui correspond au [solde structurel](#). Si elle estime qu'il y a un déficit excessif ou qu'il risque de se produire, elle adresse un avis à l'Etat concerné et en informe le Conseil.

Le Conseil décide alors, « après une évaluation globale » s'il y a déficit excessif. L'expression « déficit excessif » peut désigner aussi bien une situation où la règle de déficit de l'article 126 n'est pas respectée qu'une situation où c'est la règle de dette qui n'est pas respectée. Le cas échéant, sur proposition de la Commission, le Conseil adresse des recommandations à l'Etat concerné pour qu'il mette fin à la situation de déficit excessif dans un délai donné.

Si un Etat membre « persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil », celui-ci peut, sur proposition de la Commission, le « mettre en demeure » de prendre les mesures nécessaires à la réduction de son déficit dans un délai déterminé. Il peut lui demander de rendre périodiquement des rapports afin de pouvoir suivre la mise en œuvre des ajustements demandés.

Si l'Etat membre ne se conforme pas à cette mise en demeure, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, décider notamment qu'il fasse auprès de l'Union « un dépôt d'un montant approprié et ne portant pas intérêts » ou lui « imposer des amendes d'un montant approprié ».

Sur proposition de la Commission, le Conseil peut abroger toute décision ou recommandation en les remplaçant par d'autres décisions ou recommandations. Si la correction est suffisante, il peut aussi déclarer qu'il n'y a plus de déficit excessif, mettant ainsi fin à la procédure engagée.

Les décisions et recommandations du Conseil sont prises sans tenir compte du vote de l'Etat membre concerné.

3) Le financement des Etats membres (articles 123 à 125)

L'article 123 interdit aux banques centrales, européenne et nationales, d'accorder tout type de crédits aux organismes publics des Etats membres de l'Union³ et d'acquérir « directement » auprès d'eux des « instruments de leur dette ». L'article 124 interdit tout « accès privilégié » de ces organismes publics aux institutions financières.

² Un pays peut ainsi se trouver « en déficit excessif » du fait de son endettement et non de son déficit.

³ Hors établissements publics de crédit qui sont traités, dans le cadre de la politique monétaire, comme les établissements financiers privés.

L'article 125 prévoit que l'Union et les Etats membres ne répondent pas des engagements des organismes publics des autres Etats et ne les prennent pas à leur charge.

4) Les dispositions spécifiques à la zone euro (article 136)

L'article 136 du traité permet aux Etats membres de la zone euro de renforcer les procédures qui leur sont applicables sur la base des articles 121 et 126.

B) Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) comprend deux volets : un « *volet préventif* » qui s'applique, sur la base de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aux Etats membres qui ne sont pas en situation de déficit public excessif et un « *volet correctif* » qui précise la procédure relative aux déficits excessifs prévue à l'article 126.

1) Le volet préventif

a) *L'objectif à moyen terme*

Chaque Etat membre doit se donner un « *objectif à moyen terme* » (OMT) de solde structurel, revu tous les trois ans, lui permettant notamment d'avoir une marge de sécurité suffisante pour que le déficit effectif ne dépasse pas le seuil de 3 % du PIB dans une situation de conjoncture dégradée, et d'assurer la « soutenabilité de sa dette publique ». Pour les pays de la zone euro, l'OMT est compris entre zéro (équilibre structurel des comptes publics) et un déficit structurel de 1 % du PIB (0,5 % si la dette est supérieure à 60 % du PIB ou présente un problème de soutenabilité selon le TSCG).

b) *La trajectoire de convergence vers l'objectif à moyen terme*

Les Etats qui n'ont pas atteint cet objectif à moyen terme doivent réduire chaque année leur déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB. Cet ajustement du solde structurel est plus important pour les pays dont la dette publique est supérieure à 60 % du PIB ou présente des risques de non soutenabilité. Il est aussi plus fort lorsque la croissance de l'activité économique est favorable, plus faible dans le cas opposé. Cette trajectoire, proposée au Conseil par la Commission européenne, tient compte « de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires directs positifs à long terme, y compris en relevant la croissance potentielle ».

c) *La croissance des dépenses et l'effort structurel*

Le volet préventif du PSC repose sur l'évolution du solde structurel mais aussi sur « *la croissance en volume des dépenses publiques nette des mesures fiscales nouvelles* », concept proche de celui « d'effort structurel » utilisé en France⁴.

Dans les pays qui ont atteint l'OMT, la croissance en volume des dépenses publiques ne doit pas dépasser la croissance potentielle du PIB, sauf si le surplus de dépenses par rapport à cette règle (mesuré en pourcentage du PIB) est compensé par des mesures nouvelles de hausse des

⁴ Toutefois, contrairement à la définition de l'effort structurel retenue en France la Commission exclut des dépenses publiques les charges d'intérêt et la composante conjoncturelle des allocations de chômage.

prélèvements obligatoires⁵. Dans les pays qui n'ont pas atteint l'OMT, la croissance des dépenses doit être inférieure à un « *taux de référence* », lui-même inférieur à la croissance potentielle, sauf si le surplus de dépenses est compensé par des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires.

d) L'analyse ex-ante de la trajectoire de convergence vers l'OMT

La Commission européenne est chargée de vérifier que l'OMT des Etats membres est fixé à un niveau adapté et d'examiner, d'abord ex-ante, la trajectoire de convergence de leurs soldes structurels vers cet OMT inscrite dans les « *programmes de stabilité* ». Elle propose au Conseil de formuler des recommandations à l'attention de ceux qui s'en écartent.

En application d'un des règlements du « paquet de deux » de 2013, les Etats membres de la zone euro doivent désormais soumettre à la Commission avant le 15 octobre de chaque année leur « *projet de plan budgétaire pour l'année suivante* ». En pratique, pour la France, il s'agit du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année suivante, qui comporte notamment un compte prévisionnel des administrations publiques et la description des mesures permettant d'atteindre les soldes effectif et structurel de ce compte. Sur la base de ces documents, la Commission formule un avis sur le respect par les Etats membres des recommandations du Conseil. Si le projet de plan budgétaire transmis avant le 15 octobre présente un risque particulièrement sérieux de non-respect des recommandations du Conseil, la Commission demande à cet Etat, dans les deux semaines qui suivent, de lui soumettre un nouveau plan budgétaire.

e) Le suivi ex-post de la trajectoire

La Commission vérifie enfin, ex-post, que l'évolution du solde structurel et la croissance des dépenses ont bien été conformes aux recommandations du Conseil. Elle examine notamment s'il y a un « *écart important* » par rapport au montant recommandé, à savoir un écart supérieur à 0,5 point de PIB sur un an ou 0,25 point de PIB en moyenne annuelle sur deux années consécutives.

Si un écart important est constaté, le Conseil recommande à l'Etat membre concerné de prendre des mesures de correction dans un délai déterminé. La Commission examine ensuite si cette recommandation a donné lieu à « *action suivie d'effets* ». Le Conseil peut imposer le dépôt d'une somme représentant 0,2 % du PIB et portant intérêts aux Etats de la zone euro qui ne suivent pas ces recommandations,

Un écart important peut ne pas être pris en considération s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné ou en cas de grave récession affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union.

2) Le volet correctif

Le volet correctif du pacte a surtout pour objet de préciser certaines dispositions de l'article 126 du traité visant à identifier les situations de déficit excessif et à y mettre fin. La plupart des dispositions du volet préventif du PSC s'appliquent également, tout en ayant un caractère secondaire par rapport à l'obligation de mettre fin au déficit excessif : fixation d'un OMT et

⁵ Symétriquement, des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires ne peuvent être prises que si elles sont compensées par une progression des dépenses inférieure à la croissance potentielle.

d'une trajectoire de convergence du solde structurel vers cet OMT ainsi que d'un taux de croissance de référence des dépenses publiques ; analyse ex-ante de ces objectifs par la Commission sur la base des programmes de stabilité et des projets de plans budgétaires ; examen ex-post visant à vérifier s'il n'y a pas un écart important par rapport à ces objectifs ; circonstances exceptionnelles permettant de ne pas prendre celui-ci en considération...

a) Le critère de dette

Le pacte précise les conditions nécessaires pour considérer que la dette d'un pays « se rapproche suffisamment » de 60 % du PIB et qu'il n'est donc pas en situation de déficit excessif. La dette doit avoir diminué en moyenne au cours des trois années précédentes d'un montant supérieur à un vingtième de l'écart entre son niveau initial et 60 %. Par exemple, une dette de 80 % du PIB une année N-3 doit être revenue au-dessous de 77 % du PIB en N pour que le pays considéré ne soit plus en situation de déficit excessif.

Les pays, comme la France, qui étaient en déficit excessif le 8 novembre 2011, date du règlement qui a apporté cette précision à la règle de dette, doivent respecter les recommandations du Conseil jusqu'à la troisième année après leur sortie de la procédure pour déficit excessif et c'est seulement à partir de ce moment qu'ils sont soumis à la « règle du vingtième ».

b) Le critère de déficit et l'ouverture de la procédure pour déficit excessif

Le pacte précise que le déficit peut dépasser 3 % du PIB si ce dépassement résulte d'un taux de croissance négatif du PIB ou « d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance ».

Il précise également les nombreux « facteurs pertinents » dont la Commission et le Conseil doivent tenir compte pour évaluer si un déficit public est excessif : rythme de croissance potentielle, croissance des dépenses primaires, courantes et d'investissement, évolution de la dette publique, montant des actifs financiers et des garanties accordées... et « la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la stratégie commune de croissance », ce que la Commission a traduit par « un programme crédible de réformes structurelles » dans une communication du 13 janvier 2015.

Toutefois, si la dette est supérieure à 60 % du PIB, ces « facteurs pertinents » ne sont pris en compte que si le déficit public reste « proche » de 3 % du PIB et si le dépassement de ce seuil est « temporaire », ce qui constitue un « principe fondamental ».

Le pacte précise les délais dans lesquels la Commission donne son avis, puis ceux dans lesquels le Conseil formule ses recommandations.

c) Les délais de correction du déficit excessif

L'Etat membre doit mettre en œuvre des « actions suivies d'effets » dans les six mois et résorber son déficit « dans l'année qui suit sa constatation, sauf circonstances particulières ». La Commission et le Conseil doivent toutefois tenir compte des mêmes « facteurs pertinents » que pour évaluer s'il existe un déficit excessif et, dans sa communication de janvier 2015, la Commission a déclaré qu'elle tiendrait compte des réformes structurelles mises en œuvre.

Pour assurer la correction du déficit dans le délai prescrit, le Conseil impose une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB « à titre de référence ».

d) L'examen des projets de plan budgétaire annuel

Si le projet de plan budgétaire transmis par un Etat membre de la zone euro avant le 15 octobre présente un risque particulièrement sérieux de non-respect des recommandations du Conseil, la Commission demande à cet Etat, dans les deux semaines qui suivent, de lui soumettre un nouveau plan budgétaire.

e) Le suivi ex-post et la révision des recommandations

L'Etat en situation de déficit excessif doit adresser périodiquement, souvent tous les trois mois, des rapports à la Commission sur l'évolution de ses comptes et sur les mesures prises. La Commission examine d'abord si l'évolution du déficit effectif est conforme aux recommandations du Conseil. Si ce n'est pas le cas, elle regarde si une « action suivie d'effet a été engagée ». C'est le cas si les objectifs de réduction du déficit structurel ont été respectés.

Sinon, la Commission examine si l'effort structurel a été conforme aux recommandations du Conseil, tout en tenant éventuellement compte d'autres considérations, dans une « analyse approfondie ». Le cas échéant, il est admis qu'une action suivie d'effet a été engagée.

Si l'objectif de réduction du déficit effectif n'a pas été atteint, par exemple en raison de circonstances économiques défavorables, mais si une action suivie d'effets a été engagée, une recommandation révisée peut être formulée par le Conseil avec, notamment, un report de la date à laquelle le déficit effectif doit repasser sous le seuil de 3 % du PIB. De nouveau, les « facteurs pertinents » sont pris en compte pour élaborer cette nouvelle recommandation. En l'absence d'actions suivies d'effets, le Conseil adresse une « mise en demeure ».

Les Etats de la zone euro font l'objet d'une surveillance renforcée qui peut conduire la Commission à leur adresser à tout moment une « recommandation autonome » s'il existe un risque pour que l'objectif de réduction du déficit effectif ne soit pas respecté. La Commission tient ensuite compte des suites qui lui ont été données par l'Etat membre pour formuler ses recommandations au Conseil dans le cadre de l'article 126 du traité.

f) Les sanctions

Le pacte précise le montant des dépôts sans intérêts et des amendes que le Conseil peut décider. Les amendes peuvent atteindre 0,5 % du PIB.

Un règlement du paquet de six spécifique aux Etats de la zone euro précise que des sanctions, sous forme de dépôts sans intérêt ou d'amendes, peuvent être décidées par le Conseil dès l'ouverture de la procédure pour déficit excessif et avant la mise en demeure prévue par le traité, si la Commission a identifié un non-respect « particulièrement grave » des obligations d'un Etat membre ou si le Conseil relève qu'un Etat « n'a pris aucune action suivie d'effet ».