



Partenariats public-privé

Cours du 27 avril 2016



Encadrement budgétaire de l'UE



Encadrement budgétaire de l'UE

- A. Prémices
- B. Traité de Maastricht
- C. Pacte de Stabilité et de Croissance
- D. Conséquences de la crise financière

Encadrement budgétaire de l'UE

A. Prémices

Traité de Rome signé le 25 mars 1957

(*Traité instituant la Communauté économique européenne*)

« chaque État membre pratique la politique économique nécessaire en vue [...] de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer [...] la stabilité du niveau des prix »



Principe très général et non contraignant !

Mais

Participation à un marché commun nécessite un minimum de coordination de la politique économique et financière

Encadrement budgétaire de l'UE

Serpent monétaire européen (1972-1978)

- ✓ Système communautaire de change créé suite à la chute du dollar (fin de la convertibilité en or)
- ✓ **Parité fixée entre les monnaies**
→ Max 2,25% de variation entre elles
- ✓ Fin du système suite aux problèmes économiques rencontrés en 1977-78 par de nombreux pays (Italie, France, UK ...)

Système monétaire européen (1979-1998)

- ✓ Remplace le système précédent
- ✓ Basé sur une unité monétaire européenne (ECU) virtuelle qui représente un panier de monnaies
- ✓ **Parité fixée entre les monnaies et l'ECU**
→ Max 2,25% (15% à pd 1993) de variation



Encadrement budgétaire de l'UE

B. Traité de Maastricht

Le Traité sur l'Union européenne (signé en 1992) prévoyait trois phases en vue de l'instauration entre les Etats membres d'une **Union économique et monétaire** :

- 
- ✓ Convergence durable en matière de stabilité des prix et de finances publiques
 - ✓ Convergence économique (à pd 1^{er} janvier 1994)
 - ✓ Introduction d'une monnaie commune scripturale (à pd 1^{er} janvier 1999) puis physique (à pd 1^{er} janvier 2002)

5 critères de convergence fixés dans le Traité !

Encadrement budgétaire de l'UE

Critères de convergence (ou critères de Maastricht)

Belgique OK

- ✓ Stabilité des prix
(taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5% celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix)

- ✓ Taux d'intérêt à long terme
(ne doivent pas dépasser de plus de 2 % ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix)

- ✓ Taux de change
(respect du système monétaire européen pendant 2 ans)

- ✓ Déficit public annuel
(< 3,0% PIB)

- ✓ Dette publique brute
(< 60 % PIB)

Belgique NOK

Encadrement budgétaire de l'UE

✓ Déficit public annuel (< 3,0 % PIB)

Critère souple pour cette valeur de référence :

OK si

- diminution substantielle et constante
- dépassement exceptionnel et temporaire

✓ Dette publique brute (< 60 % PIB)

Critère souple pour cette valeur de référence :

OK si

- diminution suffisante et à un rythme satisfaisant

Belgique OK

- Déficit public annuel / PIB : 7,1 % en 1993 mais 1,8 % en 1998
- Dette publique brute / PIB : 135 % en 1993 mais 118,1 % en 1998

Encadrement budgétaire de l'UE

Le Traité sur l'Union européenne prévoyait également une **surveillance des déficits publics excessifs**.

→ Mise en œuvre entre 1992 et 1998 de réactions graduées en cas de survenance de ceux-ci !

Si infraction à 2 (ou plus) des 5 critères :

- ✓ Rapport de la Commission
- ✓ Recommandations (+ Délais) adoptées par le Conseil (à la majorité qualifiée) si existence d'un déficit excessif
- ✓ En cas d'échec : Mise en demeure + Mesures coercitives (publication obligatoire d'informations financières, BEI invitée à revoir sa politique de prêts, dépôt sans intérêt, amende)

10 des 12 pays membres étaient en déficit excessif en 1994 !

→ Nécessité de définir des critères plus objectifs (moins contestables) pour la période suivante

Encadrement budgétaire de l'UE

C. Pacte de Stabilité et de Croissance

Instauration de la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999

- 
- ✓ Nécessité de poursuivre les convergences constatées (ou pas) entre les Etats participants
 - ✓ Volonté de renforcer l'emprise de l'UE sur la politique budgétaire des Etats membres

PSC introduit de nouveaux éléments :

- **Programmes de stabilité** établi chaque année par les États participants à l'euro (à pd fin 1998).
- Programmes **examinés par la Commission et le Conseil** en vue de la mise en œuvre (le cas échéant) de la procédure de déficit excessif.

Encadrement budgétaire de l'UE

Normes de finances publiques évoluent partiellement dans le PSC (résolution du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 + règlements n° 1466/97 et 1467/97) par rapport au Traité de Maastricht

- **Norme pour dette publique brute identique**
- **Norme pour déficit public annuel : situation proche de l'équilibre budgétaire (ou excédent) à moyen terme**

Mais possibilité de dérogation en cas de déficit exceptionnel et temporaire suite à une dégradation économique courte et intense nécessitant des mesures budgétairement couteuses :

- ❖ Pas de dérogation (à la règle des 3,0 %) si baisse du PIB < 0,75 %
- ❖ Dérogation si baisse du PIB entre 0,75 % et 2,0 % + éléments exceptionnels évoqués par l'Etat membre et acceptés par le Conseil
- ❖ Dérogation si baisse du PIB > 2,0 %

Encadrement budgétaire de l'UE

Problèmes budgétaires de certains Etats membres
(surtout Allemagne et France)

→ **Révision profonde** des normes du PSC **en 2005** !
(règlements 1055/2005 et 1056/2005)

- **Norme pour dette publique brute identique**
 - + Intégration de prévisions sur le ratio d'endettement (pour 3 ans à venir) dans les programmes de stabilité
 - + Analyse de l'incidence des hypothèses macroéconomiques
- **Norme pour déficit public annuel assouplie**

Art. 2bis du règlement n° 1466/97 : « *Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs à moyen terme spécifiques peuvent s'écartier de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire. Ils prévoient une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Ils permettent de progresser rapidement sur la voie de la viabilité et, cela étant, autorisent une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins d'investissements publics.* »

Encadrement budgétaire de l'UE

Quelques précisions :

- **Objectifs budgétaires spécifiques à moyen terme** entre -1,0 % et l'équilibre budgétaire (hors variations conjoncturelles et mesures ponctuelles et temporaires)
- **Possibilité de dérogation élargie :**
lorsque le dépassement des 3,0 % résultait d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée, la Commission et le Conseil pouvaient considérer que le dépassement était exceptionnel.
- **Traitements particuliers** pour les États mettant en œuvre une réforme des retraites
- **Efforts renforcés pour les Etats avec ratio d'endettement élevé** (décision du Conseil Ecofin du 1^{er} mai 1998)
Ils sont invités à profiter d'une évolution favorable des conditions économiques pour consolider l'assainissement budgétaire (limite à l'utilisation des marges en cas de bonne conjoncture économique)

Encadrement budgétaire de l'UE

D. Conséquences de la crise financière

Aggravation de la crise financière en 2009

→ Apparition d'une crise des dettes des Etats membres

- 
- 
- Renforcement de la coordination des politiques économiques (Stratégie Europe 2020)
 - Elargissement des règles de surveillance et de sanctions avec l'adoption du « **Six Pack** » en 2011, du « **Two Pack** » et du Pacte budgétaire européen ou **TSCG** (Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance de l'UEM) en 2013

Encadrement budgétaire de l'UE

Six Pack est composé de 5 règlements et une directive :

- Règlement 1173/2011/UE sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro
- Règlement 1174/2011/UE établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro
- Règlement 1175/2011/UE modifiant le règlement (CE) 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
- Règlement 1176/2011/UE sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
- Règlement 1177/2011/UE modifiant le règlement (CE) 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs
- Directive 85/2011/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

Encadrement budgétaire de l'UE

Two Pack est composé de 2 règlements :

- Règlement 472/2013/UE relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière
- Règlement 473/2013/UE établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro

Pacte budgétaire européen est un traité approuvé par 26 des 28 pays de l'UE (pas Royaume-Uni et République Tchèque) et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Contrairement au PSC, il est applicable principalement aux pays de la **zone euro**.



Encadrement budgétaire de l'UE

Semestre européen

Il s'articule autour de trois axes de coordination des politiques économiques et budgétaires :

- les réformes structurelles
- les politiques budgétaires
- la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs

Dans ce cadre, le calendrier est le suivant :

- Novembre N-2 : Publication des prévisions annuelles de croissance par la Commission
- 15 Avril N-1 : **Présentation par les Etats membres de leur programme de stabilité** et de leur programme national de réforme (objectifs en matière de sécurité sociale) à la Commission + publication de leurs plans budgétaires à moyen terme

Encadrement budgétaire de l'UE

- Juin N-1 : Recommandations de la Commission à chaque Etat membre
- Juillet N-1 : Avis stratégiques du Conseil à chaque Etat membre
- 15 octobre N-1 : **Présentation des projets de budget des Etats membres à la Commission.**
Si cette dernière estime que ce plan présente un « manquement particulièrement grave », elle peut en demander la révision dans un délai de 15 jours.
- 30 novembre N-1 : Recommandations de la Commission aux Etats membres
- 31 décembre N-1 : Date ultime pour l'adoption de leurs budgets par les Etats membres

Encadrement budgétaire de l'UE

Règle d'or budgétaire

L'article 3 du TSCG fixe les principales dispositions ayant trait à la discipline budgétaire :

- Principe de l'équilibre (ou de l'excédent) des budgets des administrations publiques
- Limite du déficit structurel autorisé pour l'objectif à moyen terme est ramenée de 1 % à 0,5 %
- Chaque pays veille à assurer une convergence rapide vers son « objectif à moyen terme » respectif (trajectoire pluriannuelle d'ajustement)

Deux exceptions :

- Circonstances exceptionnelles
- États dont la dette publique est < 60 % du PIB peuvent avoir un déficit structurel de 1 %.

Encadrement budgétaire de l'UE

De plus, le TSCG oblige les États membres :

- à mettre en place un **mécanisme de correction automatique** en cas d'écart par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement
- à **inscrire** la règle d'or, le mécanisme de correction et la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant chargé de vérifier leur respect **dans leur législation nationale** (de préférence dans la Constitution)

En Belgique, la règle d'or a été inscrite dans un **accord de coopération** (13 décembre 2013) entre l'Etat fédéral et les entités fédérées :

- Mécanisme de coordination
- Nouvelle procédure pour mise à jour du programme de stabilité

Encadrement budgétaire de l'UE

Pays de la zone euro

L'article 4 du TSCG précise les balises de la procédure concernant les déficits excessifs :

- en cas d'excès de dette par rapport à la référence des 60 % du PIB, l'écart doit se réduire au rythme moyen d'**un vingtième par an**, calculé sur les trois dernières années, ou sur les deux dernières et l'année en cours
- pour un État membre soumis à une procédure de déficit excessif au 8 novembre 2011 (p. ex. la Belgique), et pendant trois ans à compter de la correction de ce déficit, cette règle sera considérée comme remplie s'il réalise des « progrès suffisants » en vue de la référence des 60 % du PIB

L'article 4 est donc plus contraignant que l'article 3 (en termes de niveau de déficit budgétaire autorisé)

Encadrement budgétaire de l'UE

Crise de la dette pas liée seulement au déficit budgétaire mais également à des déséquilibres macroéconomiques (cf. Espagne, Irlande, ...)

→ **Procédure pour déséquilibre excessif** (et non plus déficit excessif) qui repose sur une série d'indicateurs :

- moyenne mobile sur trois ans de la balance des transactions courantes en pourcentage du PIB
- évolution des parts de marché à l'exportation mesurée en valeur
- évolution sur trois ans des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre;
- variation sur trois ans des taux de change réels effectifs par rapport à 35 autres pays industriels
- dette du secteur privé en % du PIB
- flux de crédit dans le secteur privé en % du PIB
- variations en glissement annuel des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation calculé par Eurostat
- dette du secteur des administrations publiques en % du PIB
- moyenne mobile sur trois ans du taux de chômage

Encadrement budgétaire de l'UE

→ **Impact très important sur la politique économique et budgétaire des Etats :**

Programmes de stabilité et budget national doivent aussi :

- davantage détailler les hypothèses macroéconomiques utilisées pour effectuer des prévisions
- évaluer les passifs implicites (garanties bancaires, vieillissement, organismes et fonds hors budget ...)
- évaluer les coûts-bénéfices à long terme des mesures budgétaires envisagées
- permettre de contrôler la mise en œuvre effective des plans de convergence nationaux à moyen et long terme
- être rendus publics et présentés au parlement national

- + Pratiques de comptabilité exhaustives et fiables (audits indépendants menés notamment par les ISC)
- + Publication de données budgétaires régulièrement actualisées

Encadrement budgétaire de l'UE

De plus, les **sanctions** sont **renforcées** :

- **Nouvelle procédure de prise de décision** (appelée « majorité inversée ») : si les pays qui sont en procédure de déséquilibre excessif ne se conforment pas aux recommandations que le Conseil leur a adressé dans un délai de 5 mois, le Conseil (sur recommandation de la Commission européenne) leur adressera des sanctions, sauf si une majorité qualifiée d'États s'y oppose
- **Volet préventif modifié** afin d'approfondir la surveillance des budgets des États membres en introduisant un mécanisme d'incitation en cas de non-respect de l'objectif budgétaire (**dépôt portant intérêt** à concurrence de maximum 0,2 % du PIB)
- **Volet correctif modifié** en cas de déficits excessifs :
 - ❖ **dépôt non productif d'intérêt** ($\rightarrow 0,5\%$ du PIB), en cas de non-respect grave des obligations en matière de politique budgétaire,
 - ❖ **amende** ($\rightarrow 0,5\%$ du PIB), notamment en cas de déclarations erronées d'un État, intentionnellement ou par négligence grave, à propos de son déficit ou de sa dette



Encadrement budgétaire de l'UE

Objectifs pour la Belgique suite à ces réformes :

- *Objectif à moyen terme =
excédent budgétaire structurel de 0,75 % du PIB*
→ amélioration du déficit structurel de 0,5 % par an
- *Objectif en terme d'endettement =
réduction annuelle de 2,0 % du PIB*