

## Note de lecture

### [Évaluation des règles budgétaires européennes par le Conseil Budgétaire Européen](#)

#### Commentaire général :

Le “Conseil Budgétaire Européen” (CBE) fait un bilan dur de l’application des règles budgétaires – complexes et peu transparentes, le plus souvent pro-cycliques, faisant porter de façon déséquilibrée la charge de l’ajustement sur les pays à niveau d’endettement élevé, défavorables à l’investissement public dans la zone euro sans avoir suscité de façon satisfaisante une convergence vers le bas des niveaux de dette publique – ce qui était son objectif principal. La critique et les recommandations sont cependant formulées d’une façon audible par des ministères des finances et peuvent faire utilement référence.

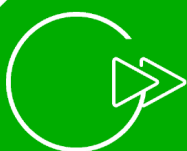
La légitimité de ces recommandations est renforcée si on la lie (ce que le CBE ne fait pas) à la nécessaire augmentation des dépenses publiques en soutien des politiques climatiques qu’il s’agisse de limiter les stop and go des dépenses publiques (lié à la recommandation 1), de libérer l’investissement public (lié à la recommandation 2) et de développer une programmation budgétaire à moyen terme notamment en soutien des engagements européens pris dans le cadre des [Plans Nationaux Intégrés Énergie-Climat](#) (lié à la recommandation 3).

Le CBE souligne deux obstacles à une réforme substantielle des règles (p. 84) : premièrement, le système actuel reste gérable par les États-membres quel que soit leur bord, “laxiste” ou “rigoureux”. On pourrait même rajouter qu’en raison même de son opacité il donne aux ministres des finances un levier supplémentaire dans leurs discussions interministérielles nationales, levier que les ministres apprécient. L’issue d’un éventuel processus de réforme étant incertain, les ministres des finances tendent à préférer le statu quo, fût-il sub-optimal; deuxièmement, avant d’engager un processus de réformes plus approfondies, il est nécessaire d’établir un nouveau consensus sur l’environnement économique et les priorités. De fait, la réforme des règles budgétaires était à [l’agenda du conseil ECOFIN informel des 13-14 septembre](#) à Helsinki, mais les ministres des finances français, espagnol et allemand en particulier ont quitté la réunion avant que le point ne soit traité.

**Ces risques de veto par inertie au conseil des ministres des finances européen confirment l’importance de mener aussi la bataille en exerçant des pressions coordonnées dans chacun des États-membres sur les gouvernements nationaux en sus de celles qu’il faut exercer sur les institutions européennes.**

#### Un bilan médiocre

Le mandat donné par la Commission au CBE a été d’évaluer les règles budgétaires adoptées au début de la décennie à la suite de la crise financière. Les critères d’évaluation sont 1) Soutenabilité de la dette publique 2) stabilisation contra-cyclique de l’économie 3) amélioration de la qualité des dépenses publiques.



L'opérationnalisation des critères d'évaluation suit la logique des impératifs comptables du Traité (retour du ratio dette publique sur PIB vers 60%, déficit inférieur à 3% du PIB) tel qu'interprétable selon les actes législatifs au début de la décennie (Two Packs et Six Packs). Cette interprétation, qui a évolué en 2015 et 2018, devait en particulier

- Permettre de tenir compte de la position cyclique pour définir l'effort d'ajustement requis en introduisant comme indicateur le déficit structurel et en calibrant l'effort à faire en fonction de l'"output gap";
- De pouvoir retirer du calcul du déficit des dépenses d'investissement ou liées à des réformes structurelles si elles "renforcent la croissance" (flexibilité à partir de 2015)
- Jugement discrétionnaire par la Commission pour "soutenir une reprise économique qui serait fragile" (à partir de 2018)
- Et de graduer et renforcer le mécanisme de sanction en cas de déviance

Par rapport aux critères d'évaluation, le bilan est médiocre: les normes pour le déficit courant ont été en général de mieux en mieux respectées "sans qu'il ne soit possible d'en attribuer la cause au changement de législation", l'évolution des ratios de dette publique est fortement divergente entre les pays, le caractère pro-cyclique des règles n'a été qu'atténué avec une orientation de la politique budgétaire d'année en année neutre (sauf l'expansion contracyclique de 2009-10 et la contraction pro-cyclique de 2011-13), les investissements publics n'ont pas été protégés.

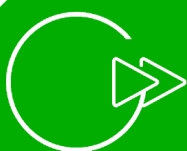
### Trois niveaux de critique

Le rapport présente trois niveaux de critique et de recommandations pour adapter les règles budgétaires. Le premier niveau minimaliste reste inspiré par la logique largement comptable actuelle ; les recommandations ne visent qu'à remédier à la complexité inutile des règles ; les recommandations du deuxième niveau plaident en faveur d'une clause devant favoriser l'investissement public, comme cela semble à la fois possible et opportun au vu en particulier du niveau des taux d'intérêt. Le troisième niveau décline une critique radicale de la gouvernance actuelle. Le constat de départ est que les deux valeurs fétiches à la base de la procédure inscrites dans le Traité, 3% pour le déficit et 60 % pour le ratio dette publique ont pu refléter les circonstances économiques au moment de leur adoption. Elles ont maintenant perdu de leur pertinence aussi bien pour les pays qui ont atteint un niveau de dette bien inférieur à la norme que pour ceux qui dépassent largement cette norme. Le CBE invite de ce fait à ouvrir une discussion plus large pour tenir compte d'un contexte économique qui a profondément évolué ainsi que des tensions internes à la zone euro.

### Recommandations n° 1 : simplifier

A ce niveau de critique, les raisons de la médiocrité du bilan sont attribuées à trois "sources de complexité" :

- L'utilisation de variables non-observables, déficit structurel, output gap,... dont le calcul est contestable et contesté et n'a en outre pas été intégrée dans les débats publics nationaux qui ont continué à se raccrocher au concept de déficit courant;



- La focalisation sur des variables de court terme, sujettes à des fluctuations cycliques, (notamment sur le déficit courant) ce qui augmente le risque de réactions pro-cycliques de la part des autorités pour “tenir l’objectif” ;
- L’introduction de “la marge de flexibilité” a été trop tardive pour avoir un effet contra-cyclique et véritablement protéger les investissements publics ;

Les premières recommandations visent à simplifier la procédure en préservant les normes actuelles :

- Dévaloriser comme indicateur de court terme des variables qui ne sont pas sous le contrôle direct du gouvernement (déficit courant) ou qui sont des variables non-observables (déficit structurel) au calcul contestable ; le fétiche des “3%” resterait inscrit dans les textes, mais perdrait en importance dans l’évaluation ;
- Se contenter d’agrèer pour le moyen terme d’un simple objectif de ratio de dette publique/PIB et de fixer un objectif de dépenses nettes des intérêts, de mesures fiscales discrétionnaires et autres dépenses privilégiées tenant compte de l’objectif de dette et de la tendance de la croissance potentielle.
- Inclure une clause de sauvegarde basée sur un jugement économique “indépendant” de la situation économique (similaire à la pratique de la Commission en 2018).

Techniquement, ces recommandations réduisent le poids des variables non observables sans les éliminer entièrement et augmentent le poids d’un jugement discrétionnaire en cas d’évolution significative et inattendue.

La croissance potentielle tendancielle, maintenue comme indicateur, est certes non observable, mais est moins contestable que les calculs d’output gap et de déficit structurel. Ces simplifications rendraient plus lisibles dans le débat national le Semestre Européen.

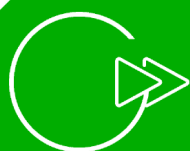
A noter le présupposé que les pays « devant » réduire leur endettement le font au mieux en réduisant le rythme d’augmentation des dépenses publiques et qu’il n’existe pas de boucle positive entre augmentation des dépenses publiques et croissance.

Le CBE reconnaît cependant que ces recommandations minimalistes ne répondent pas à deux faiblesses des règles actuelles :

- L’absence d’arbitrage entre investissements publics ou dépenses publiques prioritaires et endettement, particulièrement préjudiciable dans un contexte de taux d’intérêt bas (le CBE ne mentionne pas les besoins accrus pour les politiques climatiques) ;
- Et, la pertinence actuelle des chiffres fétiche inscrits dans le Traité (les « 3 » et « 60 ») qui reflétaient les préoccupations des décideurs de l’époque, mais ont perdu en pertinence.

## **Recommandation n° 2 : Faciliter l’investissement**

Pour répondre à la première de ces deux faiblesses, le CBE propose de compléter les recommandations de simplification avec une « Règle d’Or » qui encouragerait les investissements publics en autorisant leur déduction du calcul des dépenses nettes



pertinentes pour le respect de la règle budgétaire (voir ci-dessus). L'introduction d'une telle règle serait un progrès significatif par rapport à la situation actuelle qui impose des conditions procédurales complexes à une telle déduction.

### **Recommandation n° 3 : Revisiter la logique des critères de Maastricht**

La deuxième critique est plus radicale puisqu'elle s'attaque aux normes inscrites dans le Traité, notamment à la limite de 60% imposée au ratio dette sur PIB. Le CBE reconnaît que cette norme est largement arbitraire. En tout état de cause, celle-ci n'est plus pertinente pour les pays dont le ratio est en dessous de la norme, et, sa pertinence s'évanouit pour les pays dont le niveau de dette est élevé ou très élevé (proche ou supérieur à 100% du PIB). Pour ces derniers pays, ce sont la rapidité de la réduction qui serait à discuter ainsi que la capacité de soutenir politiquement et économiquement l'effort associé. Par exemple, le Portugal et l'Italie devraient dégager des excédents primaires de 4% à 5% du PIB pendant une décennie ou plus pour respecter le chemin prescrit actuellement ce qui n'est probablement ni économiquement ni politiquement souhaitable. En outre, l'uniformité de la règle couplée à des situations divergentes résulte dans des réactions asymétriques : les pays à niveau de dette élevé sont amenés à conduire des politiques restrictives ; les pays à niveau de dette faible sont libres de toute obligation. La procédure parallèle sur les déséquilibres macroéconomiques dont un des objectifs était de corriger cette asymétrie en imposant, par exemple, des obligations aux pays à fort excédent extérieur n'a pas été opérationnelle.

En conséquence de l'asymétrie des obligations, « l'orientation budgétaire de la zone euro/UE prise dans son ensemble » est restée un concept vide de sens et la coordination des politiques économiques est réduite au respect par chaque pays pris un par un de règles comptables. Compte tenu du refus à ce stade des États d'établir un budget européen substantiel qui aurait une fonction de stabilisation, le CBE préconise en second best une procédure de programmation budgétaire à moyen terme (7 ans avec clause de révision à mi-parcours et clause de sauvegarde). Les États-membres prendraient des engagements de moyen terme réciproques. Les engagements de chaque État-membre seraient calés sur des objectifs différenciés de dette publique tenant compte des spécificités de chaque pays et porteraient sur l'augmentation des dépenses publiques corrigées des intérêts, des mesures fiscales discrétionnaires et des dépenses privilégiées (voir recommandation 1, ci-dessus). Les pays à faible niveau de dette s'engageraient en outre sur un programme d'investissement public.

Ollivier Bodin  
ob.greenintervention@gmail.com

