

Revoir les règles budgétaires européennes : une priorité de l'agenda.

Alain Grandjean

Les plans de sauvetage menés par les Etats européens en réponse à la crise sanitaire se sont traduits par une forte hausse des dettes publiques. Se pose alors une question lancinante : les « dettes COVID » devront-elles être remboursées et si oui par qui et comment ? Cette question majeure qui occupe aujourd’hui largement le débat public¹ doit être envisagée dans un contexte plus large : celui de la réforme des règles de la gouvernance économique européenne. En effet, depuis des décennies les règles budgétaires définies dans le Pacte de Stabilité et de Croissance (voir annexe) constituent l'une des principales boussoles des politiques économiques européennes. Leur réforme était à l'agenda européen 2020 car elles se sont révélées manifestement inadaptées aux enjeux actuels. C'est au nom de ces règles que les pays européens se sont infligés des cures d'austérité au cours de la dernière décennie, que les services publics sont revus à la baisse, que les investissements publics, et en particulier ceux de la transition écologique, sont toujours remis à plus tard. L'objet de cet article est de recadrer le débat dans son ensemble et de remettre en perspective les grandes priorités dans l'optique de l'accélération de la transition écologique.

La priorité de court terme : les plans de relance

Dès lors qu'il était acquis, au premier trimestre 2020 que les dirigeants européens allaient discuter d'un plan de relance, la priorité était clairement le contenu de ce plan : quels secteurs aider ? quelles conditions à y mettre vis-à-vis des acteurs privés, s'agissant d'argent public ? Nous avons participé ce débat et fait des propositions concrètes² .

Aujourd'hui, la priorité à court terme est de faire pression pour que les plans de relance soient effectifs, dans la mesure du possible réalisés dans les secteurs d'avenir (compatibles avec une trajectoire de neutralité carbone) et, pour les secteurs du passé, que les aides publiques soient écoconditionnées.

Seconde priorité : s'assurer que la réforme de la gouvernance économique européenne favorise la transition écologique au lieu d'en être un frein

La deuxième priorité est de préparer la sortie du Covid ou plus précisément la sortie de la période d'exception budgétaire que nous vivons et qui permet aux Etats de faire face à la crise « quoi qu'il en coûte ». En effet, les plans de sauvetage et de relance menés par les Etats européens ont été rendus possible par la suspension des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance. Alors que la Commission annonce que cette suspension ne prendra pas fin avant 2022, que le FMI³ ou l'OCDE⁴ insistent sur l'importance de la

¹ Une première réponse a été suggérée en France il y a maintenant près d'un an : que les banques centrales annulent la dette publique qu'elles détiennent. Cette option fait partie à mes yeux des réponses envisageables – même si elle suscite de nombreuses critiques – et dans tous les cas elle a le mérite de permettre une discussion sur une question fondamentale, celle de la création monétaire et de son recours en période de sous-emploi. En savoir plus : La monnaie Ecologique (Alain Grandjean et Nicolas Dufrêne, Editions Odile Jacob 2020) ; Des annulations de dette publique par la BCE : lançons le débat ! (Laurence Scialom et Baptiste Bridonneau - Terra Nova - Avr. 2020) ; Annuler la dette publique : le ton monte entre les économistes (Le Monde Déc. 2020) ; Annulation de la dette publique: la pomme de discorde des économistes hétérodoxes (Mediapart, Janv. 2021)

² Voir sur ce blog l'article Le débat européen sur le fonds de relance : des enjeux vitaux.

³ Le soutien de l'État est crucial tandis que les pays s'engagent dans la course à la vaccination – FMI (Janv 2021)

⁴ OECD warns governments to rethink constraints on public spending, article du Financial Times (4/01/2021) sur la base interview de Laurence Boone cheffe économiste de l'OCDE

mobilisation budgétaire, et que même en Allemagne, pays phare de l'orthodoxie budgétaire, le débat sur le plafond constitutionnel de la dette publique est lancé⁵, la France semble aller à contre courant. D'ores et déjà, le ministre du budget en France⁶ ou le gouverneur de la banque de France⁷ préparent l'opinion : le « quoi qu'il en coûte » ne pourra pas durer, et il faudra bien rembourser la dette. Ils anticipent donc une situation de réduction des dépenses ou d'augmentation des impôts.

Il est essentiel de préparer une alternative sérieuse à ces options, et dans un premier temps en termes de gouvernance budgétaire. La question à poser est bien celle du remplacement des règles du Pacte de stabilité et de croissance par des règles qui favorisent en priorité une transition écologique socialement juste.

Cette question est indépendante en première analyse du niveau de la dette publique, qui, à ce stade, reste soutenable : les dirigeants européens dont la présidente de la Banque centrale européenne arrivent à rassurer les marchés comme le montrent les taux d'intérêt des dettes souveraines⁸. Même si nul ne sait la durée de cette période d'euphorie, il faut bien trouver un accord européen, dans un calendrier relativement court (de l'ordre de quelques mois) sur les règles budgétaires remplaçant des règles devenues inapplicables.

Les questions à poser en vue de la réforme des règles budgétaires européennes sont les suivantes.

En termes de finalités : comment faire en sorte que les règles budgétaires européennes :

- favorisent clairement la transition écologique et la résilience de nos pays aux crises écologiques (notamment via le financement de programmes d'investissement publics adéquats)
- soient conçues dans une logique de complémentarité et de coordination avec les politiques monétaires et prudentielles afin d'orienter au mieux les flux publics et privés vers les projets de transition et d'accompagner la mutation des secteurs de l'économie fossile ;
- permettent de faire face à l'ensemble des risques (sanitaires, écologiques, économiques et financiers) et ne se concentrent plus sur la seule question de la soutenabilité de la dette publique qui n'est qu'un risque parmi d'autres et pas le plus important
- soient adaptées à une situation d'incertitudes radicales ce qui nécessite d'appliquer le principe de précaution⁹.
- favorisent la coopération au sein de l'Europe et soient acceptables dans des pays aux cultures, pratiques, et situations économiques très variées

En termes de formulation

- Peut-on sortir d'une formulation exclusivement quantitative des règles budgétaires ?

⁵ Voir cet article du Financial Times : [Europe should pay attention to Germany's debt brake debate. EU leaders will be grateful to Merkel aide who sought to lift Berlin's fiscal taboo](#). Ben Hall. (02/02/21)

⁶ Interview d'Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des Comptes publics « Il faut que 2021 marque la sortie du 'quoi qu'il en coûte' » Les Echos (20/01/21)

⁷ Le gouverneur de la Banque de France rappelle qu'il faudra rembourser la dette à partir de 2022 BFM TV (11/12/20)

⁸ La France emprunte à 10 ans à taux négatifs. Elle a émis en janvier pour 7 milliards d'obligation à 50 ans à 0,5%.

⁹ Voir la note Green Swann <https://www.banque-france.fr/intervention/green-swan-central-banking-and-financial-stability-age-climate-change-banque-des-reglements>

- Peuvent-elles ne pas se réduire à des indicateurs relatifs à dette, déficit, PIB, inflation ?

En termes de gouvernance

- Ces nouvelles règles doivent-elles donner plus de pouvoir d'interprétation à la Commission européenne ? Plus de pouvoir au Parlement européen ? Quelle place pour la société civile ?
- Comment faire en sorte qu'elles soient plus transparentes et plus démocratiques ?

En termes de méthode

- Quelles propositions faire et à qui pour faire avancer ce dossier ?
- A quel niveau juridique les propositions doivent-elles se situer pour avoir un impact : réforme des Traités européens, propositions législatives (nouveaux règlement, nouvelles directive etc.), guidance améliorée dans les cadres actuels (via des communications de la commission, via le Vade Mecum) ?

En conclusion, faire des propositions en vue de réformer les règles budgétaires européennes qui ont jusqu'à présent constitué un frein majeur pose de nombreuses questions et va demander beaucoup de travail. C'est un sujet que nous suivons de longue date et sur lequel nous avons déjà publié des propositions que ce soit dans le livre « [Agir sans attendre](#) » ou dans diverses contributions¹⁰ publiées sur ce blog. Un des problèmes majeurs auxquels nous sommes confrontés c'est que malgré l'importance vitale de ces règles, la question de leur réforme apparaît comme un sujet abscons, techniques et ne mobilisent pas le débat public. Un des défis majeurs consiste donc bien convaincre les citoyens que cette question est à fort enjeu, à mobiliser la société civile pour qu'elle exerce une pression sur les autorités en charge de la décision finale.

[ANNEXE – Le Pacte de Stabilité et de Croissance : la gouvernance économique européenne](#)

Lancé par une [résolution du Conseil Européen d'Amsterdam le 17 juin 1997](#), le Pacte de Stabilité et de Croissance regroupe un ensemble de textes juridiques européens¹¹ ayant pour objectif de coordonner les politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs. Il constitue la déclinaison opérationnelle des grands principes de gouvernance économique inscrits dans le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La PSC comprend deux volets.

-Le volet préventif repose sur [l'article 121 du TFUE](#) qui pose les grands principes et les modes de fonctionnement de la coordination Economique¹². Le semestre européen (qui se déroule de novembre à octobre) fixe le calendrier annuel de cette coordination.

Dans ce cadre, chaque Etat membre doit transmettre un programme national de réforme et un programme de stabilité comprenant un bilan de l'année écoulée et des projections macroéconomiques sur 3 ans. Le volet préventif fixe également les objectifs à atteindre par les Etats en matière de déficit et de dette publics, lesquels sont une déclinaison des règles

¹⁰ Voir par exemple sur ce blog le dossier Libérer le financement de l'investissement vert ou l'article Un nouveau pacte européen écologique et solidaire pour rendre la trajectoire des finances publiques vraiment soutenable

¹¹ Qui ont évolué au cours du temps (notamment avec le «six pack» en 2011 et le «two pack» en 2013).

¹² La législation secondaire est fixée par 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. Voir le texte consolidé: <https://bit.ly/2xDoBm3>

inscrites dans le TFUE (le déficit public ne doit pas excéder 3% du PIB et la dette 60% du PIB)¹³.

-Le volet correctif¹⁴ repose sur [l'article 126 du TFUE](#) qui pose le principe général « Les États membres évitent les déficits publics excessifs » détaille les différentes étapes de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) et précise notamment les modalités de déclenchement et les montants des sanctions financières.

C'est la Commission européenne qui est en charge d'instruire la décision de lancement de la PDE. Elle transmet un avis et une proposition au Conseil qui peut sur cette base décider qu'il y a bien déficit excessif et adresser des recommandations à l'Etat concerné en vue d'améliorer son solde budgétaire structurel d'au moins 0,5% chaque année. En l'absence de mesure prises par l'Etat concerné, le Conseil enclenche chacune des étapes suivantes de la procédure jusqu'aux sanctions. A noter que depuis 2011, le vote des sanctions financières se fait à la majorité inversée¹⁵.

En savoir plus :

-[Les traités de l'Union européenne](#)

-[Le Pacte de Stabilité et de croissance](#) sur le site de la Commission (histoire, programme de stabilités des Etats, explications sur volet préventif et correctif, etc.)

-Le [Semestre européen](#) sur le site de la Commission européen (agenda, les rapports remis par les pays, les réactions de la commission etc.). Voir en particulier les [projets de budget annuels remis par les Etats](#)

¹³ Ces éléments sont précisés dans le [Protocole n°12](#) annexés aux traités européens.

¹⁴ Le volet correctif du PSC repose sur l'article 126 du Traité de fonctionnement de l'UE qui 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 référence. La législation secondaire est fixée par le Règlement n° 1467/97, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (Version consolidée ici <https://bit.ly/2NE9rqN>) et sur le Règlement 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro <https://bit.ly/2ONtwal>

¹⁵ Jusque là, les éventuelles sanctions devaient être 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).