

Le cadre budgétaire européen, son architecture institutionnelle et son évolution dans le temps

Hamza Bennani et Baptiste Savatier⁽¹⁾

Les voix s'élevant pour une réforme du cadre budgétaire européen pré-datent la crise sanitaire actuelle. Or l'activation en mars 2020 (*a priori* au moins jusque 2022) de la clause dérogatoire générale présente une opportunité d'acter une réforme pour un cadre cohérent et gérant les externalités de demande et de solvabilité présentes dans l'Union (pour plus de détails, voir Martin, Pisani-Ferry et Ragot, 2021). Une telle réforme requiert une compréhension du cadre actuel et de ce qui le rend inapplicable au contexte actuel. Dans ce *Focus*, nous expliquons quelles règles sont en vigueur aujourd'hui, par quelles institutions elles sont mises en œuvre, et comment elles ont été réformées dans le temps. Enfin, nous terminons par des explications sur sa faible application.

1. Le cadre budgétaire actuel

1.1. Les règles numériques du cadre budgétaire

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), adopté en 1997, constitue la pierre angulaire de la gouvernance budgétaire européenne. Il comporte à ce jour quatre principales règles numériques qui s'appliquent à l'ensemble des États membres de l'Union européenne :

- le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB (Traité de Maastricht) ;
- la dette publique brute doit être inférieure à 60 % du PIB. Si le ratio est plus élevé, il doit diminuer chaque année d'au moins 1/20^e de l'écart entre le niveau d'endettement et la valeur de référence de 60 % (Traité de Maastricht et *Six-Pack*) ;

Ce Focus est publié sous la responsabilité de ses auteurs et n'engage que ceux-ci.

(1) Respectivement Université Paris-Nanterre et CAE ; CAE.

- le solde public structurel, donc corrigé du cycle économique, doit être supérieur à l'Objectif à moyen terme (OMT) propre à chaque pays qui, dans le cas des pays de l'UEM, doit être de $-0,5\%$ du PIB, ou -1% pour les pays dont le ratio dette/PIB est inférieur à 60% . Si le solde structurel est inférieur à l'OMT, il doit en principe augmenter de $0,5\%$ du PIB par an (*Six-Pack* et *Two-Pack*) ;
- la mesure ajustée des dépenses publiques réelles peut croître plus rapidement que la croissance économique potentielle à moyen terme seulement si le solde structurel du pays est supérieur ou égal à son OMT. Si le solde structurel n'a pas encore atteint l'OMT, la croissance des dépenses doit être inférieure afin d'assurer un ajustement approprié vers l'OMT (*Six-Pack*).

1.2. Architecture institutionnelle

Deux institutions sont centrales dans la surveillance budgétaire européenne : la Commission et le Conseil.

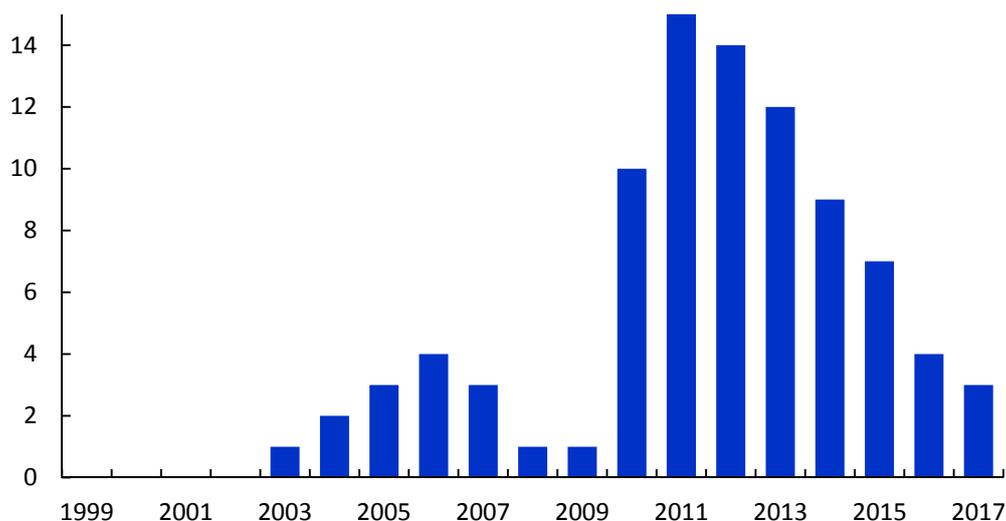
Dans le **volet préventif**, la Commission surveille l'adéquation du solde public avec l'Objectif à moyen terme (OMT) défini par l'État membre (EM), qui doit être supérieur ou égal à $-0,5\%$ du PIB pour les pays de l'Eurosystème. Elle s'appuie sur la loi de finances à l'automne et sur le programme de stabilité au printemps. Un EM qui dévierait de son OMT est tenu de diminuer son solde de $0,5$ point de pourcentage par an. Néanmoins d'autres facteurs et des exceptions peuvent être pris en compte. Un écart soutenu avec l'OMT peut amener la Commission à exiger un dépôt financier de la part de l'État. Dans tous les cas, elle publie une évaluation des projets de loi de finances vis-à-vis des critères de Maastricht.

Dans le **volet correctif**, la Commission peut décider de recommander l'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE), sur la base des valeurs de référence de 3% de déficit et 60% de dette. Cependant, ce dernier indicateur n'est pas suffisant : la PDE n'est pas lancée si l'EM est au-dessus de 60% mais dans une trajectoire de diminution suffisante⁽²⁾. Une fois la PDE lancée, l'EM est sommé de réduire son déficit d'au moins $0,5$ point de pourcentage par an, mais plusieurs exceptions et méthodologies alternatives peuvent s'appliquer. En théorie, un écart important répété peut à terme amener la Commission à recommander une amende à l'EM, mais cela n'a jamais été le cas en pratique.

Cependant, si elle a la charge de la surveillance, la Commission ne décide pas directement. Elle transmet ses recommandations au Conseil, qui lui vote à majorité qualifiée d'éventuels amendements aux recommandations, la procédure de déficit excessif (PDE) et la mise en demeure de corriger un déficit excessif. Depuis les amendements de 2011 et 2013, la sanction pécuniaire (dépôt non rémunéré, puis la pénalité) est votée à majorité qualifiée inversée : la procédure est déclenchée automatiquement, sauf si une majorité qualifiée s'y oppose. Le Conseil peut également amender les recommandations de la Commission. Comme le montre le graphique 1, le nombre de pays sous PDE s'est considérablement accru après la crise de 2008 pour ensuite décroître progressivement.

(2) Une trajectoire est jugée suffisante si elle permet de ramener la dette à 60% en 20 ans, ou autrement dit, si elle réduit la dette vers 60% au rythme d'un vingtième par an.

Graphique 1. Nombre de pays sous procédure de déficit excessif (PDE)



Source : Commission européenne.

Vient ensuite le Conseil budgétaire européen (European Fiscal Board, EFB), dont le rôle est uniquement consultatif. Mis en place suite à la crise des dettes souveraine, l'EFB est un organe indépendant qui conseille l'orientation de la politique budgétaire dans la zone euro, et évalue *ex post* sa mise en œuvre. Il coopère aussi avec les institutions budgétaires nationales, et peut fournir des analyses de situation *ad hoc* sur demande.

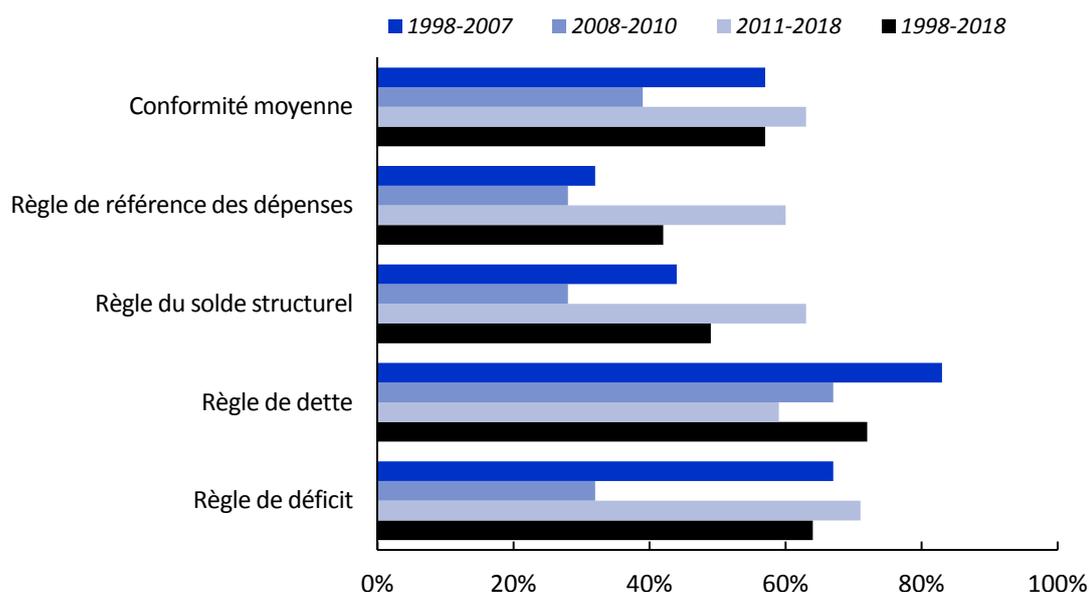
Enfin, le Mécanisme européen de stabilité (MES) est lui aussi né de la crise des dettes souveraines. C'est une institution financière pouvant lever jusqu'à 700 milliards d'euros sur les marchés financiers, afin d'approvisionner en liquidité les États dont l'accès aux marchés est entravé. En contrepartie, l'État bénéficiaire s'engage à des réformes d'assainissement des finances publiques et de résilience vis-à-vis de potentiels chocs financiers. Entre 2010 et 2014, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ont eu recours au MES.

2. Son application et ses réformes successives

Une des principales motivations mise en avant pour justifier le besoin de réformer les règles budgétaires européennes est celle du non-respect par les États membres de leurs engagements. En moyenne, parmi les 28 pays membres, la règle de déficit a été respectée 60 % du temps et ce taux était autour de 70 % avant crise. Tandis que la règle de dette a été respectée 70 % du temps alors que ce taux était de 80 % avant crise.

Cette faible conformité aux cibles quantitatives, relativement fréquente (voir graphique 2), pointe des problèmes dans la conception des règles et leur application.

Graphique 2. Conformité avec les règles budgétaires européennes (UE-28)



Source : EFB (2019).

Par conséquent, une série de réformes ont été mises en œuvre afin d'améliorer ces règles budgétaires. Elles fixent de nouveaux objectifs en termes structurels et introduisent des flexibilités pour alléger le carcan des objectifs numériques qui s'appliquent de façon homogène à des pays susceptibles d'être en situation hétérogène. Un Objectif à moyen terme (OMT) défini en termes structurels propres à chaque pays a été ajouté à la gouvernance en 2005, pour tenter d'enrayer la pro-cyclicité du cadre. Les réformes se sont également accélérées au lendemain de la crise des dettes souveraines de la zone euro pour garantir des finances publiques soutenables. En 2011, le *Six-Pack* ajoute une évolution de référence des dépenses publiques à respecter chaque année et renforce le volet correctif qui s'applique aux États ayant un déficit public supérieur à 3 % du PIB. En 2012-2013, le *Fiscal Compact* et le *Two-Pack* obligent les États membres à inscrire les règles européennes dans leur législation nationale et à créer des institutions budgétaires indépendantes afin d'améliorer la surveillance et le respect des règles. Enfin, en 2015, des flexibilités sont introduites pour faciliter les déviations vis-à-vis de cet ensemble de contraintes, préserver l'investissement public et inciter aux réformes structurelles.

Néanmoins, la succession de réformes des règles budgétaires a abouti à un ensemble de règles complexes à la fois par le nombre d'objectifs à atteindre simultanément et par le recours à des indicateurs structurels non observables et fréquemment révisé (voir ci-dessous), tels que le déficit structurel, c'est-à-dire corrigé de la conjoncture.

Encadré. Analyse des règles budgétaires européennes, avec un focus sur les législations *Six-Pack* et *Two-Pack*^(*)

Les législations *Six-Pack* et *Two-Pack* ont renforcé les règles budgétaires et ont rajouté des éléments de flexibilité et de discrétion. Elles ont contribué à une réorientation des règles budgétaires vers une plus grande focalisation sur les développements de la dette et le contrôle des dépenses, le renforcement du respect des règles à travers les sanctions, le développement de la gouvernance économique à travers la surveillance de déséquilibres macroéconomiques, et la création d'institutions fiscales indépendantes au niveau national.

La réforme *Six-Pack* a néanmoins rajouté de la complexité en introduisant la règle de dépense comme indicateur supplémentaire à prendre en considération pour le volet correctif du PSC. De plus, elle n'a pas éliminé les incitations à poursuivre une « stratégie nominale » lors de la reprise économique.

Le taux de conformité diffère en fonction de la règle budgétaire et de la période de comparaison. Suite à la mise en œuvre des réformes *Six-Pack* et *Two-Pack*, le taux de conformité a augmenté. En comparaison avec la période d'avant crise, le taux de conformité avec l'ensemble des règles numériques de l'UE s'est amélioré en passant de 57 à 63 %.

Des progrès relatifs à la correction des déséquilibres budgétaires ont été faits depuis les réformes *Six-Pack* et *Two-Pack*. Le nombre de pays membres qui ont atteint les objectifs de moyen terme (OMT) sous le volet correctif du PSC a légèrement augmenté suite à ces réformes. En 2019, plus de 40 % des pays membres atteignent leur OMT.

Certaines règles démontrent des biais pro-cycliques dans le taux de conformité. Il y a en effet un biais pro-cyclique avec le taux de conformité avec la règle de déficit de 3 %, étant donné que les pays membres soumis au volet correctif du PCS ont poursuivi une « stratégie nominale » en s'appuyant sur des mannes budgétaires temporaires pour corriger leur déficit excessif.

La planification budgétaire de moyen terme ne s'est pas améliorée tandis que la surveillance budgétaire est devenue de plus en plus bilatérale. Un certain nombre de pays membres ont reporté la réalisation de leurs objectifs dans leur programme stabilité et de convergence. Ceci soulève des questions quant à la fiabilité des plans budgétaires de moyen terme. De plus, entre 30 et 45 % des plans budgétaires présentés chaque année constituent un risque de non-conformité avec les règles budgétaires.

Le dérapage budgétaire moyen a été réduit de moitié : depuis l'adoption des réformes *Six-Pack* et *Two-Pack*, le dérapage moyen par rapport à l'ajustement structurel nécessaire est passé de 1,1 à 0,6 % par an.

Durant les cinq premières années de la procédure de déséquilibre macroéconomique, le nombre de pays qui expérimentaient des déséquilibres macroéconomiques est passé de 12 à 19. Alors que la procédure de déséquilibre macroéconomique a démontré l'importance des mesures correctives, jusqu'à présent, la Commission n'a pas lancé de procédure de déséquilibre excessif.

Dans la période 1999-2018, seulement un événement d'expansion budgétaire contracyclique est survenu en 2009, le *European Economic Recovery Plan*. Dans la même période, une expansion budgétaire pro-cyclique est survenue lors de l'adoption de l'euro en 2000 et une consolidation fiscale pro-cyclique a pris place entre 2011 et 2013 (voir ci-dessous).

Il n'y a pas eu d'épisode contracyclique durant les périodes de reprise économique. En particulier, les années 2003-2007 et 2017 ont constitué des opportunités ratées pour constituer des coussins budgétaires.

La législation *Six-Pack* n'a pas permis de réduire la pro-cyclicité de la politique budgétaire. Dans la zone euro, la politique fiscale lors de la période 2011-2018 a été pro-cyclique 63 % du temps tandis qu'elle l'était 17 % du temps entre 1999 et 2010. Par conséquent, le ratio de dette n'a pas été suffisamment réduit lors de la reprise économique.

(*) Voir Thygesen, Beetsma, Bordignon, Duchêne et Szcurek (2019).

3. Des règles budgétaires complexes et peu appliquées

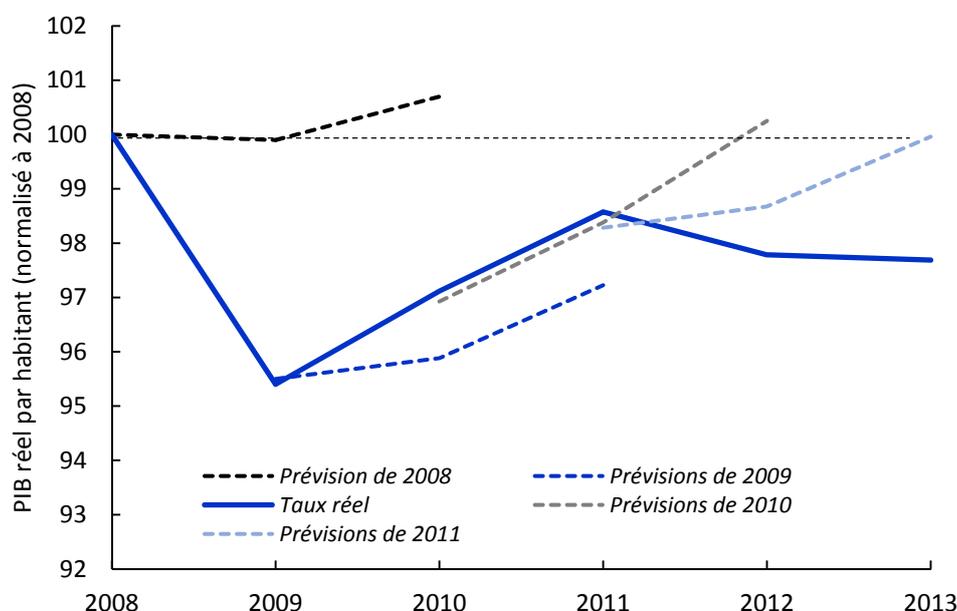
Ce faible respect du cadre s'explique par plusieurs facteurs.

Les règles présentent un premier problème au **court terme**, à savoir celui évoqué de la cyclicité. En effet, le cadre actuel incite à des ajustements budgétaires en récession (ou immédiatement après), sans encourager l'accumulation de réserves fiscales en périodes de croissance. Les règles ne corrigent pas les contraintes d'économie politique qui poussent à des politiques pro-cycliques dépassant largement l'effet des stabilisateurs automatiques (voir Eyraud, Gaspar et Poghosyan, 2017). Or, avec les effets d'hystérèse sur le chômage, une politique budgétaire restrictive en période de récession ou de reprise balbutiante laisse une trace sur la croissance potentielle et donc échoue à terme à réduire le niveau de dette publique.

En outre, l'analyse budgétaire sur laquelle se fonde la Commission dans ses recommandations repose sur des variables inobservables, à savoir la croissance potentielle de moyen terme, l'écart de production qui en découle, et le solde structurel. Celles-ci sont donc sujettes à des révisions substantielles, qui alors ont un effet sur le sens de la recommandation de la Commission (voir Darvas, Martin et Ragot, 2018 et Darvas, 2021). Si ces variables sont pertinentes pour une analyse *ex post*, elles ne sont pas assez fiables pour guider la politique économique en temps réel. En effet, ce sont les révisions *ex post* qui ont révélé le caractère pro-cyclique des politiques d'ajustement budgétaire qui ont certainement prolongé les épisodes de récession (voir encadré sur l'évaluation de l'EFB ci-dessus).

Par exemple, en 2009, la Commission estime alors qu'un ajustement budgétaire sera nécessaire à partir de 2011. En effet, le taux de croissance est redevenu positif et considéré proche du taux de croissance potentielle. En réalité, le niveau de production est encore en deçà de son niveau de pré-crise, indiquant une probable sous-estimation de l'écart de production (voir graphique 3). Ainsi la consolidation budgétaire réduit la demande, arrête la reprise, et vraisemblablement génère un effet d'hystérèse tant dans la production que dans le chômage.

Graphique 3. Reprise et consolidation budgétaire en 2011



Source : Commission Autumn Forecasts 2008-2011.

Après la cyclicité, les règles actuelles présentent l'inconvénient d'être focalisées sur des indicateurs annuels. Elles empêchent des investissements publics dont le coût initial est élevé mais le gain en croissance potentiel est substantiel mais plus distant. C'est notamment le cas de l'investissement dans la transition écologique, dont les bénéfices sont à des horizons temporels se comptent en décennies. Ainsi, Martin, Pisani-Ferry et Ragot (2021) proposent une réforme sur des indicateurs pluriannuels.

En conclusion, le cadre actuel présente une complexité qui le rend difficilement opérable sans effets indésirables. Si les réformes successives ont tenté de modérer certains de ces effets, elles ont aussi créé d'autres, et rendu l'ensemble peu lisible. Ainsi les voix étaient déjà nombreuses pour une réforme avant la crise sanitaire, et avec celle-ci, le cadre est suspendu, présentant une opportunité pour qu'elle adienne. Une telle refonte est l'objet de Martin, Pisani-Ferry et Ragot (2021).

Références bibliographiques

Darvas Z. (2021) : *When the Future Changes the Past: Fiscal Indicator Revisions*, Bruegel Blogs.

Darvas Z., P. Martin et X. Ragot (2018) : « European Fiscal Rules Require a Major Overhaul », *Note du CAE*, n° 47, septembre.

Eyraud L., V. Gaspar et M.T. Poghosyan (2017) : « Fiscal Politics in the Euro Area », *International Monetary Fund Working Paper*, n° 17/18.

Martin P., J. Pisani-Ferry et X. Ragot (2021) : « Pour une refonte du cadre budgétaire européen », *Note du CAE*, n° 63, avril.

Thygesen N., R. Beetsma, M. Bordignon, S. Duchêne et M. Szczurek (2019) : *Assessment of EU Fiscal Rules with a Focus on the Six and Two-Pack Legislation*, Commission européenne, 11 septembre.