



La révision des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance

M. Alexandre Holroyd et Mme Marietta Karamanli, rapporteurs d'information

Les règles budgétaires européennes, communément désignées sous l'expression de « critères de Maastricht » – les fameux 3% et 60% du PIB à ne pas dépasser respectivement pour le déficit et la dette publics – **ont toujours fait l'objet de critiques**, qu'il s'agisse de contester leurs fondements économiques ou leur rigidité. Au cours du temps et à mesure que les États membres faisaient l'expérience de ces règles, leurs défauts ont été mis en évidence : procyclicité, manque de lisibilité, sanctions trop peu crédibles nuisant à l'effectivité du cadre global, restriction des investissements, etc.

Consciente de ces défauts, la Commission européenne a présenté le 26 avril 2023 un **paquet de propositions législatives** composé de deux règlements et d'une directive **destinés à réformer les règles budgétaires européennes**, suspendues depuis la crise du Covid-19. L'objectif de la Commission est de proposer un cadre de gouvernance plus simple, plus efficace, qui repose sur une plus grande appropriation par les États membres et dont les règles permettent une différenciation des exigences formulées pour tenir compte des spécificités nationales.

I – DES RÈGLES BUDGÉTAIRES COMMUNES NÉCESSAIRES MAIS LARGEMENT INADAPATÉES

La création de la zone euro s'est accompagnée de l'établissement de **règles politiques budgétaires communes**. L'instauration de telles règles s'est en effet avérée nécessaire pour éviter autant que possible aux États de subir les conséquences négatives des politiques mises en œuvre par d'autres États avec qui ils partagent la même monnaie. Il s'agissait ainsi tout particulièrement d'**éviter les situations d'aléa moral et les comportements de passager clandestin** que favorise l'union monétaire. Il s'agissait également de **limiter les déséquilibres au sein de l'union monétaire** par la définition de cibles communes et de contribuer à assurer une **convergence économique** entre les États.

Ces règles ont évolué à plusieurs reprises pour corriger les limites du cadre initial. Les évolutions sont connues, qu'il s'agisse de la réforme de 2005, du « Six-Pack » de 2011, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012 ou encore du « Two Pack » de 2012. Dans l'ensemble, ces réformes ont poursuivi les mêmes objectifs. Une première préoccupation a été de **mieux prendre en compte l'évolution de la conjoncture économique** et de prévoir notamment diverses clauses échappatoires en reconnaissant que les règles ne pouvaient pas s'appliquer de façon identique quel que soit le contexte économique. Une autre préoccupation a été de raisonner **en termes de solde budgétaire structurel** pour mieux refléter la réalité des situations de finances publiques des États : c'est le rôle de l'**objectif de moyen terme**. D'autres évolutions ont consisté à **se concentrer sur la notion de dette publique** plutôt que sur celle de déficit ou encore à **rendre l'application des sanctions**



plus systématique afin de rendre le cadre plus crédible et plus efficace.

Force est toutefois de constater que ces évolutions n’ont pas permis de corriger toutes les limites du Pacte et que des insuffisances persistent. La **procyclicité** des règles budgétaires demeure un défaut majeur que les diverses clauses échappatoires n’ont pas permis de pallier : en cas de crise économique, la « règle des 3 % » empêche théoriquement les États membres de réagir par une politique budgétaire volontariste, quand elle n’est pas tout simplement mise à mal par le jeu des stabilisateurs économiques ; symétriquement, il n’existe aucune incitation pour les États membres à être plus vertueux en haut de cycle. En outre, bien que motivées par un souci d’amélioration, **les révisions répétées ont conduit à l’établissement d’un corpus de règles de plus en plus complexes.** Les règles budgétaires sont également accusées d’agir comme des **freins à l’investissement**, dans un contexte où les investissements publics sont pourtant plus que jamais nécessaires. Enfin, elles se sont surtout avérées **inefficaces** puisqu’elles **n’ont permis ni d’enrayer la divergence intra-zone euro ni de contenir la hausse des dettes publiques en Europe.**

Ces carences ont été mises en lumière par l’**épidémie de la Covid-19** qui a conduit la Commission à activer pour la première fois en 2020 la clause de suspension générale. **Les conséquences pour les finances publiques de la crise sanitaire rendent désormais le retour aux règles actuelles inenvisageable.** C’est dans ce contexte que la Commission a présenté sa proposition de réforme.

II – LA PROPOSITION DE LA COMMISSION POUR DES RÈGLES PLUS SIMPLES, PLUS EFFICACES ET DESTINÉES À MIEUX PRENDRE EN CONSIDÉRATION LES CARACTÉRISTIQUES DE CHACUN DES ÉTATS MEMBRES

Il convient tout d’abord de préciser que **la réforme a été pensée à traités inchangés.** Ce choix a été dicté par une volonté de parvenir à une réforme effective des règles budgétaires à court terme. Il a toutefois **pour conséquence majeure de maintenir les seuils** de déficit et de dette publics à respectivement 3% et 60% du produit intérieur brut (PIB) des États.

Ceci étant dit, l’un des progrès centraux de la réforme est de **prendre acte de la disparité des situations des finances publiques nationales** au sein de l’Union européenne. Chaque État serait en effet invité, si la réforme est adoptée en l’état, à présenter **un plan budgétaire structurel de moyen terme** dans lequel il expliquerait comment il compte atteindre – ou tendre vers – les seuils de déficit et de dette publics.



Ces plans pourraient **couvrir une période allant jusqu'à dix-sept ans**. Dans le détail, **la Commission publierait**, pour les États membres dont le déficit public dépasse 3 % du PIB ou dont la dette publique dépasse 60 % du PIB, **une « trajectoire technique » couvrant une période de quatre ans**, fondée sur sa méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette. Cette trajectoire devrait faire en sorte que la dette des États membres soit ramenée sur une trajectoire descendante plausible, et que le déficit reste plausiblement inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité. **Les États membres présenteraient ensuite des plans définissant leur trajectoire budgétaire à moyen terme**, ainsi que leurs engagements prioritaires en matière de réformes et d'investissements publics. Dans un troisième temps, **la Commission évaluerait les plans nationaux**, en donnant une évaluation positive si la dette est placée sur une trajectoire descendante ou reste à des niveaux prudents et si le déficit budgétaire reste plausiblement inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme. **Le Conseil approuverait les plans après une évaluation positive de la Commission**. Enfin, la Commission assurerait un suivi continu de la mise en œuvre des plans. Les États membres présenteraient des rapports annuels sur l'état de mise en œuvre des plans afin de faciliter un suivi efficace et d'assurer la transparence.

Au-delà de ce cadrage général, **plusieurs aspects de la réforme s'inscrivent dans la bonne direction**. D'abord, le nouveau cadre devrait permettre **de prendre davantage en compte les réformes structurelles et les investissements**, notamment en autorisant à allonger la période d'ajustement de quatre à sept ans maximum, à l'issue de laquelle la dette publique devra avoir diminué. L'ambition du nouveau cadre est aussi de simplifier les règles par le recours à un **indicateur unique sous la forme d'une règle en dépenses**. Les **sanctions** seraient également renouvées – leur montant serait réduit – afin de les rendre **plus crédibles et donc plus efficaces**. Mais c'est surtout la **prise en compte des particularités propres à chaque État** qui est saluée par les rapporteurs, notamment **l'abandon de la règle dite du « un vingtième »** qui consiste normalement à ce que tout pays dont la dette dépasse les 60 % du PIB réduise annuellement d'un vingtième l'écart entre le niveau d'endettement observé en moyenne sur les trois dernières années et le seuil de référence des 60 %.

Plusieurs garde-fous sont toutefois prévus par la réforme, dont certains consistent en l'application de critères numériques communs à tous les États, ce que dénoncent les rapporteurs. Ces garde-fous sont les suivants :

- L'ajustement budgétaire en période d'ajustement est tel qu'**au plus tard à l'issue de la période d'ajustement, la dette publique est placée ou maintenue sur une trajectoire descendante plausible, ou reste à des niveaux prudents** ;
- Cet **ajustement n'est pas concentré en fin de période** d'ajustement ;
- Les pays dont le **déficit excède 3 % du PIB** seraient contraints de **réduire de 0,5 point par an ce ratio**, au minimum, tant que le déficit restera supérieur à 3 % du PIB ;
- La **croissance des dépenses** nettes nationales **reste**, en règle générale, **inférieure à la croissance de la production** à moyen terme, en moyenne, sur la période couverte par le plan.



III – LA POSITION DES RAPPORTEURS : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS DONT LES CONTOURS MÉRITENT D’ÊTRE PRÉCISÉS ET DONT CERTAINS POINTS DEVRONT FAIRE L’OBJET D’UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE AU COURS DES NÉGOCIATIONS

Les rapporteurs louent les intentions de la Commission mais **entretiennent des doutes quant à la capacité des futures règles à atteindre les objectifs identifiés**. Ils souhaitent notamment attirer l’attention sur les choix méthodologiques particulièrement complexes et volatils sur lesquels reposera l’**analyse de soutenabilité de la dette** effectuée par la Commission. Ils dénoncent aussi le **maintien d’un indicateur numéraire** – le 0,5 point de PIB annuel de réduction du déficit pour les pays dont le déficit excéderait les 3 % du PIB – **identique pour tous**, idéologique et décorrélié du réel. Ils craignent également que la **publicité de la classification par la Commission des États en fonction de la soutenabilité** supposée de leur dette les expose sur les marchés financiers ou encore **que le nouveau cadre puisse difficilement s’articuler avec le calendrier des échéances démocratiques nationales**.

Sur la base de ces constats, les rapporteurs formulent plusieurs recommandations. Ils invitent notamment à **s’opposer à la réintroduction de tout critère d’ajustement commun dans les nouvelles règles budgétaires européennes**. Alors que les missions des institutions budgétaires indépendantes pourraient évoluer, ils appellent à **réformer la LOLF pour y inclure toutes les modifications relatives aux missions du Haut Conseil des finances publiques** et aux règles qui régissent son activité, y compris celles qui relèvent des deux propositions de règlements. Ils estiment également nécessaire de **garantir la possibilité pour tout État membre de s’écarter de son sentier de dépenses nettes si des circonstances exceptionnelles** échappant à son contrôle ont une incidence majeure sur ses finances publiques, pour autant que cela ne mette pas en péril sa viabilité budgétaire à moyen terme.

Enfin, ce rapport est aussi l’occasion pour les rapporteurs de formuler **des recommandations sur les relations entre le Gouvernement et le Parlement et l’organisation de l’Assemblée nationale**. Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont en effet été confrontés à des pratiques injustifiables qu’ils estiment pertinent de corriger afin de **renforcer le contrôle de la représentation nationale sur les questions européennes**.