



**Les Économistes atterrés**

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

# **Règles budgétaires européennes : la réforme de tous les dangers**

**Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak**

*Avril 2024*

**Contact :** [contact@atterres.org](mailto:contact@atterres.org)

## Principaux points :

1. L'accord conserve la limite de 3 % du PIB pour le déficit public et l'objectif de 60 % du PIB pour la dette publique, sans tenir compte de l'échec de leur mise en œuvre depuis 25 ans.
2. La Commission proposera (et imposera) aux pays membres une trajectoire de leurs dépenses publiques nettes (hors charges d'intérêt, hors mesures structurelles de recettes publiques) qui garantira la baisse de leur ratio de dette publique.
3. Les pays avec une dette supérieure à 90 % du PIB devront la réduire d'1 point de PIB par an, ceux avec une dette comprise entre 60 et 90 % du PIB, de 0,5 point de PIB par an.
4. Les pays dont le déficit est supérieur à 3 % du PIB devront faire baisser leur déficit structurel de 0,5 point de PIB par an. Les autres devront faire baisser leur déficit structurel primaire de 0,4 point de PIB par an, l'objectif étant désormais d'un déficit structurel inférieur à 1,5 % du PIB.
5. Les États doivent présenter des plans budgétaires et structurels de moyen terme, respectant la trajectoire de dépenses publiques, sous le contrôle étroit de l'UE.
6. Les nouvelles règles tendront à mettre les politiques budgétaires en pilotage automatique, limitant fortement la prise en compte de la situation conjoncturelle.
7. Même si le besoin d'investissements dans la transition écologique est reconnu, ceux-ci ne permettront pas d'alléger les contraintes numériques.
8. La mise en œuvre de ces dispositifs se traduira par des négociations opaques entre les technocraties européennes et nationales, concluant à la nécessité de réduire les dépenses publiques et sociales. L'objectif de simplification des règles n'est pas atteint.

Le 22 avril, le Parlement européen doit effectuer un vote décisif sur la réforme des règles budgétaires européennes. Depuis la création du Pacte de stabilité et de croissance en 1997, les règles mises en place pour encadrer déficits et dettes publics ont été maintes fois complexifiées, renforcées, assouplies. Leur application a donné lieu à des tensions récurrentes entre la Commission européenne et les États membres (EM), ainsi qu'entre les différents EM. Elles sont responsables des politiques de restriction budgétaire mises en place en 2011-2013, qui ont brisé la reprise dans la zone euro. En 2018, la Commission avait lancé des réflexions sur leur réforme. En raison de la crise Covid, puis de l'agression russe, les règles budgétaires (comme les négociations sur leur réforme) ont été suspendues de 2020 à 2023.

En novembre 2022, la Commission avait proposé un premier texte. L'Allemagne et les pays « frugaux » du Nord ont obtenu un renforcement des contraintes. Le 20 décembre 2023, les EM

ont trouvé un accord au sein du Conseil de l'UE. Le 10 février 2024, un accord a été obtenu par des négociateurs du Conseil de l'UE et du Parlement européen. C'est ce texte qui est soumis au Parlement européen.<sup>1</sup> Nous explicitons ici les raisons qui devraient l'amener à voter non.

L'accord maintient la limite de 3 % du PIB pour le déficit public et l'objectif de 60 % du PIB pour la dette publique, la Commission le justifiant par l'argument selon lequel ils figurent dans le Traité de Maastricht et qu'ils ne peuvent pas être mis en cause sans une réforme constitutionnelle.

Pour les EM dont le déficit public dépasse 3 % du PIB ou la dette publique 60 % du PIB, la Commission fera une proposition de trajectoire de référence de la dette publique, censée assurer sa *soutenabilité*. Cette trajectoire, basée sur des projections de croissance potentielle (reposant sur des définitions théoriques et des calculs statistiques contestables<sup>2</sup>), ainsi que de taux d'intérêt et de taux d'inflation, devra assurer que le déficit public passera en dessous de 3 % et que la dette publique sera placée sur une trajectoire descendante avec une très forte probabilité, en tenant compte des chocs envisageables, ceci au terme d'une période d'ajustement de quatre ans<sup>3</sup>, prolongée de 10 ans à politique budgétaire inchangée, mais tenant compte de la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population. Elle sera traduite dans une trajectoire des dépenses publiques nettes (hors charges d'intérêt, hors dépenses exceptionnelles, nettes des hausses permanentes des recettes fiscales, hors dépenses financées par l'UE). Ce sont ces dépenses nettes qui seront l'indicateur suivi au niveau européen. L'EM pourra demander à négocier cette trajectoire, mais celle-ci devra être validée par le Conseil et, en cas de désaccord entre le pays membre et la Commission, celle-ci aura le dernier mot.

Il avait été proclamé que les nouvelles règles permettraient de tenir compte de la situation de chaque pays. En fait, la Commission s'appuierait sur des calculs stochastiques compliqués et une norme arbitraire pour imposer une trajectoire aux EM.

Chaque EM devrait présenter un plan budgétaire et structurel de moyen terme, à horizon de quatre ans, regroupant les actuels programmes de stabilité et programmes nationaux de réforme. Ce plan « devra définir la trajectoire budgétaire ainsi que les investissements publics prioritaires et les réformes qui, ensemble, garantissent une réduction soutenue et progressive de la dette et une croissance durable et inclusive ». Le texte n'explique pas le contenu de ces réformes (est-ce la mise en cause du modèle social européen ?) ni comment seraient compatibles l'effort d'investissement, la croissance, les objectifs de transition écologique et des politiques budgétaires restrictives. Pour renforcer son appropriation nationale, le plan devrait être discuté par le Parlement de l'EM, ses diverses organisations et son Comité budgétaire national (en France, le Haut Conseil des finances publiques), mais toujours en respectant la trajectoire imposée. On voit mal comment des règles budgétaires compliquées et injustifiables en termes économiques pourraient faire l'objet d'une telle appropriation.

---

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/70386/st06645-re01-en24.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-6-page-255.htm>

<sup>3</sup> La période d'ajustement pourrait être prolongée à 7 ans pour les pays qui présenteraient des programmes d'investissement et de réformes qui, à la fois, impulseraient la croissance potentielle et s'inscriraient dans les objectifs de l'UE.

Ce plan devrait être accepté par le Conseil, suivant l'avis de la Commission. La Commission aurait ainsi un contrôle direct de la politique budgétaire des pays. Pourtant, selon les Traités européens, chaque pays doit rester maître de sa politique budgétaire, même si une certaine coordination est nécessaire. Pour la France, le principe constitutionnel d'annuité interdit un engagement contraignant sur quatre ans.

L'Allemagne et les pays frugaux ont obtenu des *garde-fous* numériques.

- Les EM dont la dette publique est supérieure à 90 % du PIB, devront la réduire d'au moins 1 point de PIB par an, en moyenne sur la période d'ajustement. Ceux dont la dette publique est comprise entre 60 et 90 %, devront la réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an, en moyenne sur la période d'ajustement.
- Les pays dont le déficit est supérieur à 3 % du PIB devront faire baisser leur déficit structurel de 0,5 point par an. Seules les dépenses de défense permettraient une certaine indulgence. Cependant, de 2024 à 2027, c'est la baisse du déficit structurel primaire qui sera considérée, ce qui devrait permettre à la France d'être dans les clous.
- Les EM devront se fixer un objectif de déficit structurel inférieur à 1,5 % du PIB ; ils devront réduire leur déficit structurel primaire d'au moins 0,4 point de PIB par an pour s'en approcher.
- Un compte de contrôle serait établi pour chaque EM cumulant les écarts entre les dépenses publiques nettes effectives et celles prévues dans la trajectoire budgétaire ; une Procédure de déficit excessif (PDE) sera déclenchée si l'écart dépasse 0,3 % du PIB une année ou 0,6 % en cumulé.

Ces *garde-fous* détruisent la logique de la réforme initiale proposée par la Commission. Ils réintroduisent la notion de déficit structurel et dont le calcul est incertain. La contrainte porte parfois sur le déficit structurel primaire, parfois sur le déficit structurel, et non plus sur les dépenses primaires nettes, ce qui complique le dispositif.

Un pays dont la dette publique est de 100 % du PIB et la croissance nominale de l'ordre de 3 % devra avoir un déficit inférieur à 2 % du PIB pour réduire sa dette d'un point de PIB par an. En supposant que le taux d'intérêt moyen sur la dette soit égal au taux de croissance, la baisse du ratio de dette au rythme de 1 point de PIB par an nécessite un solde budgétaire primaire excédentaire de 1 point de PIB. L'effort *ex ante* à réaliser par rapport à la situation de 2023 serait de 4 points de PIB pour la France, 3,8 points de PIB pour la Belgique, de 3,3 points pour l'Italie, de 3,1 points pour l'Espagne, de 1,9 points pour l'Allemagne.

Sous prétexte de *soutenabilité*, l'accord impose une exigence injustifiée de baisse continue de la dette vers 60 % du PIB. Faut-il pratiquer aujourd'hui une politique restrictive pour garantir la baisse du ratio de dette, quels que soient les chocs *envisageables dans le futur*, sans tenir compte de la situation présente du pays ? La logique du processus aboutit obligatoirement à préconiser des politiques restrictives.

L'accord ne tient pas compte des facteurs économiques qui justifient une hausse de la dette publique. Structurellement le niveau des dettes publiques augmente dans la plupart des pays développés depuis 1973. A l'avenir, une dette publique plus élevée peut être nécessaire pour financer la transition écologique ; elle peut être soutenable si l'épargne des ménages reste

élevée. En cas de choc important (comme en 2020), les dettes publiques augmentent, mais restent *soutenables* grâce au soutien de la BCE.

La baisse du déficit structurel devrait avoir lieu quelle que soit la situation conjoncturelle (sauf circonstances exceptionnelles). L'accord mettrait la politique budgétaire en pilotage automatique pendant 4 années. Certes, le nouvel indicateur permettrait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques du côté des recettes et des prestations chômage. Toutefois, les EM ne pourraient pas entreprendre des politiques discrétionnaires. La crise sanitaire, puis la hausse des prix de l'énergie ont pourtant montré que les dépenses conjoncturelles nécessaires allaient bien au-delà des dépenses directes de prestations chômage. Les EM devront-ils attendre le feu vert de Bruxelles ?

La surveillance serait renforcée par rapport à la situation actuelle. Les EM devraient présenter des rapports d'étape annuels. La Procédure de déficit excessif (PDE) ne serait pas changée pour la règle des 3 %. Elle serait renforcée pour les pays qui s'éloigneraient des trajectoires projetées de la dette ou des dépenses publiques nettes. En cas de PDE non suivie d'effet, le montant de l'amende serait abaissé à 0,05 % du PIB, tous les 6 mois (au lieu de 0,5 % du PIB, une fois), cette baisse devant assurer la crédibilité de la sanction<sup>4</sup>. L'amende ne serait plus remboursée au pays fautif, mais entrerait dans les ressources communautaires.

Les pays européens ont un besoin urgent de dépenses publiques pour la bifurcation écologique et pour leurs politiques industrielles. Celles-ci ne doivent pas s'effectuer au détriment des dépenses sociales. Certes, la Commission et le Conseil affirment que les EM devraient développer des investissements impulsant la croissance, s'inscrivant dans la transition écologique ou renforçant les capacités de défense, mais ils ont refusé que ces investissements permettent explicitement d'alléger les contraintes numériques. De même, le Parlement a fait inscrire l'importance du Pacte vert européen ainsi que du socle européen des droits sociaux, là aussi sans impact explicite sur les contraintes numériques. Toutefois, l'accord précise que ces investissements et ces dépenses seraient pris en compte dans l'évaluation des plans budgétaires et structurels et dans la mise en place des PDE.

La réforme des règles budgétaires se conclut par un échec. Le dispositif proposé initialement permettait à chaque pays de négocier sa politique budgétaire avec la Commission. Certes, la Commission restait dans une problématique de contrôle technocratique des politiques budgétaires avec l'objectif arbitraire de faire baisser le niveau des dettes publiques et l'objectif politique d'imposer des réformes à des EM réticents. Mais l'Allemagne et les pays frugaux ont refusé de faire confiance à la Commission. Ils ont imposé le retour de règles numériques portant sur la baisse du ratio de dette, le solde effectif et l'effort budgétaire de sorte qu'au final le système est encore plus compliqué et rigide. Appliqué strictement, il interdirait toute marge de manœuvre aux politiques budgétaires.

Le projet n'assure pas une coordination des politiques économiques des EM de la zone euro tenant compte de la situation économique de chaque pays et de l'ensemble de la zone ; il ne permet pas les efforts d'investissement public nécessaires pour la transition écologique. La mise

---

<sup>4</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15876-2023-REV-4/fr/pdf>

en œuvre de ces dispositifs se traduira par des négociations opaques entre les technocraties européennes et nationales qui convergeront sur la nécessité d'imposer aux peuples des réformes structurelles néolibérales et la baisse des dépenses publiques sociales. Le risque est grand que, dès 2025, les règles réformées imposent des politiques budgétaires restrictives dans l'UE, au détriment de l'activité et d'objectifs plus importants (transition écologique, réindustrialisation, droits sociaux).