

RELEVER LE DÉFI DE LA DETTE PUBLIQUE AU SEIN DE L'UE : LE RÔLE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

Récemment, un accord a été conclu entre les représentants du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne sur un nouveau cadre de gouvernance économique. Ce cadre porte essentiellement sur une surveillance fondée sur les risques, sur une distinction entre les États membres en fonction de leur situation spécifique, ainsi que sur l'intégration des objectifs en matière de politique budgétaire, de réformes et d'investissements au sein d'un plan budgétaire à moyen terme. Un indicateur opérationnel unique, sous la forme d'une trajectoire de dépenses nettes, devrait faciliter la communication et privilégier le rôle clé des dépenses primaires discrétionnaires au lieu des hausses d'impôts pour ramener les finances publiques sous contrôle. La trajectoire de référence, conjuguée à la clause de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette et celle portant sur la résilience du déficit, suppose que de nombreux États membres devront consentir un effort d'ajustement soutenu sur plusieurs années.

Avec l'adoption du traité de Maastricht en 1992, l'UE s'est dotée d'un cadre de gouvernance économique pour coordonner les politiques économiques en vue d'atteindre les objectifs de l'Union¹. Ces derniers consistent à assurer à tous les États membres des finances publiques saines et viables, à promouvoir une croissance et une convergence économiques durables, à remédier aux déséquilibres macroéconomiques et à engager des réformes et des investissements visant à renforcer la croissance et la résilience. L'une des principales composantes de ce cadre est le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) — adopté en 1997 — qui définit les règles pour le suivi et la coordination des politiques budgétaires et économiques nationales². Son volet préventif fixe un objectif budgétaire pour chaque État membre de l'UE. Par ailleurs, les pays de la zone euro sont également soumis au volet correctif du PSC, qui «garantit l'adoption par les États membres de mesures appropriées pour corriger les déficits excessifs (et/ou les dettes) en mettant en œuvre une procédure concernant les déficits excessifs (PDE)³».

La convergence économique et la viabilité budgétaire sont des facteurs importants de stabilité économique et de réduction du risque de contagion entre les pays. Leur rôle est crucial dans la zone euro au vu de leur influence sur la transmission de la politique monétaire. Des finances publiques saines permettent également de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour remédier aux conséquences de chocs défavorables et d'éviter que la politique monétaire soit le seul instrument pouvant être déployé. En février 2020, un débat a été lancé sur le réexamen de la gouvernance économique de l'UE. La Commission européenne a fait valoir à cette occasion que «le cadre de surveillance a soutenu la correction des déséquilibres macroéconomiques existants et le désendettement public» et estimé qu'il a également favorisé une convergence soutenue des performances économiques et une coordination plus étroite des politiques budgétaires au sein de la zone euro⁴.

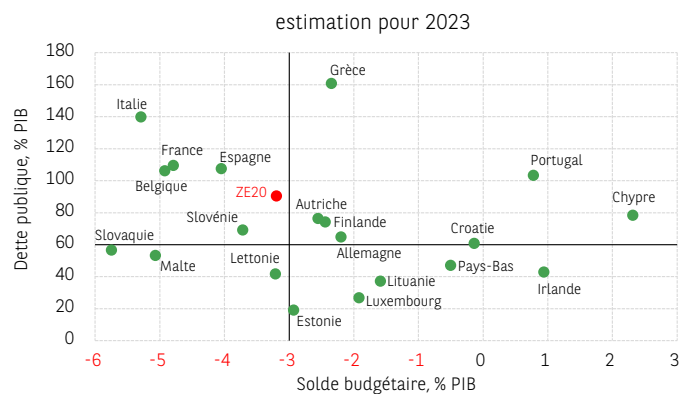
¹ Source pour ce paragraphe : [Cadre de gouvernance économique — Consilium \(europa.eu\)](#). Le cadre est centré sur la coordination et la surveillance des politiques économiques des États membres et il «repose sur les principes de surveillance, de prévention et de correction des déséquilibres susceptibles de présenter des risques pour les économies des États membres».

² Les autres composantes sont le traité sur le fonctionnement de l'UE, qui fixe des valeurs de référence pour les niveaux du déficit public et de la dette publique (respectivement 3 % et 60 % du produit intérieur brut, dits «critères de Maastricht»), les paquets «six-pack» et «two-pack» — surveillance budgétaire et procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques — ainsi que les documents relatifs au code de conduite comportant les lignes directrices pour interpréter les paquets «six-pack» et «two-pack».

³ Source : Commission européenne.

⁴ Source : La Commission présente un réexamen de la gouvernance économique de l'UE et lance un débat sur son avenir, Commission européenne, 5 février 2020 ([La Commission présente un réexamen de la gouvernance économique de l'UE \(europa.eu\)](#))

ZONE EURO : SOLDE BUDGÉTAIRE ET DETTE PUBLIQUE



SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE, BNP PARIBAS

Cependant, l'examen des estimations de la Commission relatives aux déficits budgétaires et à la dette publique pour 2023 révèle une forte dispersion (graphique). De plus, la Commission a également souligné que l'orientation budgétaire avait souvent été procyclique et que les États membres avaient régulièrement préféré augmenter les dépenses courantes plutôt que préserver l'investissement.

La trajectoire de référence, conjuguée à la clause de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette et à la clause de sauvegarde portant sur la résilience du déficit, suppose que de nombreux États membres devront consentir un effort d'ajustement soutenu sur plusieurs années.



Récemment, un accord a été conclu entre les représentants du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne sur une réforme des règles budgétaires⁵. La réduction des taux d'endettement et des déficits doit se faire « *de manière progressive, réaliste, durable et propice à la croissance, tout en protégeant les réformes et les investissements dans des domaines stratégiques tels que la numérique, l'écologie, le social ou la défense* ». Les États membres doivent présenter des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme. La Commission soumettra aux États membres, dont la dette publique dépasse 60 % du produit intérieur brut (PIB) ou dont le déficit public dépasse 3 % du PIB, une « trajectoire de référence », indiquant « *la manière dont les États membres peuvent garantir que, à la fin d'une période d'ajustement budgétaire de quatre ans⁶, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou se maintienne à des niveaux prudents à moyen terme* ». L'accord prévoit deux clauses de sauvegarde que la trajectoire de référence devra respecter. Aux termes de la clause de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette, le « *ratio de la dette publique projeté est réduit en moyenne chaque année d'au moins un point de pourcentage du PIB tant qu'il dépasse 90 % du PIB et d'un demi-point de pourcentage tant que le rapport entre la dette publique et le PIB reste compris entre 60 % et 90 %* ». À cette fin, une trajectoire de dépenses nettes est définie et intégrée dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme⁸. Ces plans et trajectoires de dépenses doivent être approuvés par le Conseil. La trajectoire des dépenses nettes doit ramener le déficit public en dessous de 3 % du PIB dans le délai fixé par le Conseil. L'amélioration structurelle annuelle est fixée à au moins 0,5 % du PIB.

La clause de sauvegarde portant sur la résilience du déficit exige la poursuite de l'ajustement budgétaire jusqu'à atteindre une marge de résilience structurelle de 1,5 % du PIB, en deçà de la valeur de référence de 3,0 % du PIB fixée par le Traité de Maastricht. Aux termes de cette clause de sauvegarde, l'amélioration annuelle du solde primaire structurel pour atteindre cette marge est fixée à 0,4 % du PIB (0,25 % si la période d'ajustement a été portée à sept ans)⁹. Enfin, un compte de contrôle, établi par la Commission, suivra les écarts des dépenses nettes, en termes annuels et cumulés, par rapport à la trajectoire cible. Dans des circonstances particulières, le Conseil, sur recommandation de la Commission, pourrait autoriser des écarts par rapport à cette trajectoire¹⁰.

Pour conclure, le nouveau cadre de gouvernance économique présente plusieurs caractéristiques clés : une surveillance fondée sur les risques, une distinction entre les États membres en fonction de leur situation spécifique, ainsi que l'intégration des objectifs en matière de politique budgétaire, de réformes et d'investissements au sein d'un plan budgétaire à moyen terme. Un indicateur opérationnel unique, sous la forme d'une trajectoire de dépenses nettes, devrait faciliter la communication et privilégier le rôle clé des dépenses primaires discrétionnaires au lieu des hausses d'impôts pour ramener les finances publiques sous contrôle. La trajectoire de référence, conjuguée à la clause de sauvegarde portant sur la soutenabilité de la dette et à la clause de sauvegarde portant sur la résilience du déficit, suppose que de nombreux États membres devront consentir un effort d'ajustement soutenu sur plusieurs années.

William De Vijlder

⁵ Source : Réexamen de la gouvernance économique : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord sur une réforme des règles budgétaires, [Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/fr/press/communications/2024/02/10), 10 février 2024. Cet accord fait suite à la présentation, par la Commission, le 26 avril 2023, de ses propositions de réforme des règles de gouvernance économique et à l'approbation, le 21 décembre 2023, par le Conseil européen, d'un mandat de négociation avec le Parlement européen et de consultation de ce dernier.

⁶ « *Les États membres seront autorisés à demander une prolongation de la période d'ajustement budgétaire de quatre ans jusqu'à sept ans maximum s'ils réalisent certaines réformes et certains investissements qui améliorent la résilience et le potentiel de croissance, soutiennent la viabilité budgétaire et répondent aux priorités communes de l'UE. Il s'agit notamment de réaliser une transition écologique et numérique juste, d'assurer la sécurité énergétique, de renforcer la résilience sociale et économique et, le cas échéant, de renforcer les capacités de défense* ».

⁷ Source : Conseil européen, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil — Mandat de négociations avec le Parlement européen, Bruxelles, 20 décembre 2023.

⁸ Plus spécifiquement, la trajectoire concerne « *les dépenses primaires nettes financées au niveau national, c'est-à-dire les dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, et à l'exclusion des dépenses d'intérêt, des dépenses conjoncturelles en matière de chômage ainsi que des dépenses relatives aux programmes de l'Union compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union* ». Les opérations ponctuelles et autres mesures temporaires sont exclues des dépenses nettes.

⁹ Source : voir note de bas de page 7.

¹⁰ « *... en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, ou en cas de circonstances exceptionnelles échappant au contrôle du gouvernement et ayant une incidence majeure sur les finances publiques de l'État membre concerné, pour autant que cela ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme* ». L'augmentation des investissements publics dans le domaine de la défense devrait également être considérée comme un facteur pertinent.

