



Paris, le 13 avril 2021

## Pour une refonte du cadre budgétaire européen

Avant même le choc sanitaire, de nombreux économistes et responsables politiques ont appelé à une redéfinition du cadre budgétaire européen, qui s'est peu adapté à un environnement macroéconomique totalement bouleversé. Le contexte post-Covid aggrave encore plus le décalage entre ces règles et un contexte marqué par l'envolée des dettes publiques, la faiblesse des taux d'intérêt, les besoins d'investissement pour la politique environnementale, le rôle accru donné à politique budgétaire et la création d'une capacité d'endettement et d'intervention européenne commune. Dans cette nouvelle *Note du CAE*, **Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry et Xavier Ragot**, font des propositions pour une refonte du cadre budgétaire, c'est-à-dire à la fois des règles et de l'architecture institutionnelle de la surveillance budgétaire. Le point de départ d'un pacte de stabilité rénové serait la soutenabilité de la dette, qui servirait de base à la programmation à moyen terme des finances publiques avec la fixation d'une cible de dette et d'une norme de dépense à cinq ans.

### Pour un changement en profondeur des règles budgétaires

Des règles budgétaires sont nécessaires car en union monétaire, la politique budgétaire des uns affecte les autres *via* deux canaux : le risque d'insolvabilité d'un État membre induit un dommage collatéral sur les autres membres, et la politique budgétaire des uns affecte *via* les externalités de demande la croissance des autres. Ces deux externalités devraient être placées au cœur d'un nouveau cadre budgétaire dont la soutenabilité de la dette serait la clef de voûte. La cible de dette devra prendre en compte les investissements de long terme pour le climat afin de ne pas inciter à leur report dans le temps. Cela conduit à écarter l'application de critères numériques (dette publique et déficit) uniformes, la dette publique à 60 % et le déficit à 3 % du PIB. Dans le cadre d'une méthodologie commune, chaque gouvernement retiendrait ainsi une cible de dette à moyen terme dont la pertinence ferait l'objet d'une appréciation par l'institution budgétaire indépendante nationale et par l'Union européenne. Cette cible de dette une fois fixée servirait d'ancrage à la programmation à moyen terme des finances publiques avec une norme de dépenses associée.

**Recommandation 1.** Remplacer les critères numériques uniformes du cadrage budgétaire actuel par une cible de dette à horizon de cinq ans, fixée par chaque État membre sur la base d'une évaluation spécifique de la soutenabilité budgétaire.

**Recommandation 2.** Établir en tenant compte de la croissance potentielle une norme de dépense nominale (nette des mesures discrétionnaires sur les recettes) pour le pilotage budgétaire sur 5 ans. Conférer à cette norme un caractère limitatif pour les lois budgétaires annuelles. Sous condition de respect de cette norme, laisser pleinement jouer les stabilisateurs automatiques.

**Recommandation 3.** Prévoir, pour mettre en cohérence programmation pluriannuelle des finances publiques et lois budgétaires annuelles, un compte d'ajustement dont le déficit serait plafonné : il serait crédité si les dépenses, déduction faite des baisses discrétionnaires d'impôts, sont inférieures à la norme de dépense et débité si elles la dépassent.

Dans un cadre européen coordonné, une norme de dépense devra aussi laisser aux pays qui ne font pas face à un risque d'insolvabilité l'espace nécessaire à une politique budgétaire discrétionnaire, éventuellement expansionniste. Compte tenu des difficultés de coordination, les auteurs invitent à l'élaboration d'un dispositif proprement communautaire de financement par endettement mutualisé de programmes d'investissement public dédiés à des finalités spécifiées, qui serait gagé sur des ressources propres.

**Recommandation 4.** Construire graduellement, sur la base de l'expérience de la Facilité pour la reprise et la résilience, un instrument budgétaire européen pérenne doté d'une capacité d'emprunt à moyen terme gagée sur des ressources propres. Cet instrument devra pouvoir être mobilisé pour répondre à des situations exceptionnelles en finançant des initiatives communes d'intérêt prioritaire ou des programmes de correction de divergences économiques aggravées entre les États membres.

## Un nouveau schéma institutionnel

La réforme proposée devrait s'accompagner d'une redéfinition des responsabilités des institutions budgétaires indépendantes nationales (IBI) du Comité budgétaire européen (EFB). Les travaux d'analyse de soutenabilité des finances publiques pourraient être effectués par les administrations compétentes sous l'autorité des IBI et en utilisant une méthodologie validée par l'EFB.

**Recommandation 5.** Confier à un Comité budgétaire européen indépendant et réformé la définition de la méthodologie d'évaluation de la soutenabilité des finances publiques des États et le contrôle de sa mise en œuvre par des institutions budgétaires indépendantes nationales (IBI), elles-mêmes renforcées et chargées également de valider la cible de dette.

**Recommandation 6.** Élargir le mandat du HCFP à l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques et au choix des scénarios macroéconomiques sous-jacents, ainsi qu'à l'appréciation de l'adéquation de la cible de dette.

## Une transition vers de nouvelles règles

Une clarification des conditions nécessaires pour sortir de la clause dérogatoire doit être rapidement effectuée pour permettre aux États, aux entreprises et aux ménages de mieux anticiper les contraintes budgétaires auxquels ils feront face. Pour éviter les erreurs de 2010-2011, les auteurs préconisent une double condition à la désactivation de la clause dérogatoire : un accord politique pour un pacte rénové et le retour à un niveau normal de l'économie.

**Recommandation 7.** Conditionner la sortie de la clause dérogatoire du Pacte de stabilité, d'une part, à un accord politique sur le nouveau cadre budgétaire européen et, d'autre part, au retour effectif de l'économie de l'Union européenne au niveau de PIB par tête de la fin 2019.

Retrouvez les *Notes du CAE* sur [www.cae-eco.fr](http://www.cae-eco.fr)

### *A propos du Conseil d'analyse économique*

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique a pour mission d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ». Il est composé d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus et réalise en toute indépendance ses travaux qu'il rend publics. Les opinions exprimées dans les Notes du CAE sont celles de leurs auteurs et n'engagent ni le Conseil, ni le Président délégué, ni bien entendu le Premier ministre.

### Contact Presse

Christine CARL

01 42 75 77 47

Suivez [@CAEinfo](https://twitter.com/CAEinfo) sur Twitter



[christine.carl@pm.gouv.fr](mailto:christine.carl@pm.gouv.fr)

Courriel itinérant : [christine.carl@cae-eco.fr](mailto:christine.carl@cae-eco.fr)