



Paris, le 11 septembre 2018

Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité

La réforme de la zone euro est à nouveau à l'ordre du jour. Parmi les pistes envisagées, l'évolution des règles budgétaires européennes devrait figurer en tête de liste. Celles-ci ont en effet engendré une austérité budgétaire déstabilisatrice pendant la crise et la réduction de la dette a été insuffisante dans de nombreux pays en période de conjoncture favorable dans les années 2000. Ces règles souffrent en outre de gros problèmes de mesure, en étant basées sur le solde public structurel qui n'est pas observable et fait l'objet d'importantes erreurs d'estimation. Extrêmement complexe, peu transparent et conduisant à des erreurs de politique économique, le cadre budgétaire européen doit être largement réformé. Les trois auteurs de cette *Note*, **Zsolt Darvas**, **Philippe Martin** et **Xavier Ragot** préconisent l'adoption d'une règle plus simple et pilotable centrée sur l'évolution des dépenses publiques, conciliant stabilisation et soutenabilité.

L'adoption d'une nouvelle règle de dépenses

En dépit de plusieurs réformes, les règles budgétaires en zone euro ont mal fonctionné au regard de deux objectifs essentiels : assurer la soutenabilité de la dette et stabiliser l'économie en cas de choc. Elles sont complexes, peu fiables et manquent de transparence : cela nuit à une bonne appropriation de la contrainte budgétaire par les décideurs et les citoyens au niveau national. Le biais pro-cyclique de l'architecture budgétaire de la zone euro met en outre une pression trop forte sur la Banque centrale européenne obligée de se substituer à la politique budgétaire défailante et a aggravé les tensions politiques entre États membres pendant la crise.

Les auteurs recommandent de substituer aux règles actuelles une nouvelle règle plus simple : les dépenses nominales ne devraient pas croître plus rapidement que le PIB potentiel à long terme et elles devraient progresser plus lentement dans les pays où la dette est excessive. Plus simple, cette règle présente l'avantage de se fonder sur une variable observable en temps réel et directement pilotable par le Gouvernement, le taux de croissance des dépenses publiques (hors dépenses d'assurance chômage), au contraire du solde public ajusté du cycle. Elle devrait également permettre de mettre en œuvre une politique budgétaire contra-cyclique : les dépenses publiques sont ainsi stabilisées et les fluctuations des recettes jouent à plein leur rôle de stabilisateur automatique. Selon les simulations effectuées pour cette *Note*, une telle règle permettrait de concilier prudence budgétaire et stabilisation macroéconomique de l'économie.

Recommandation 1. Adopter une nouvelle règle budgétaire ciblant la croissance des dépenses publiques en valeur. Ce taux de croissance sera plafonné par la croissance du PIB potentiel, l'inflation anticipée et un objectif de réduction de la dette spécifique à chaque pays. La trajectoire de dépenses publiques doit être cohérente avec la cible de moyen terme (à l'horizon de 5 ans) de réduction du ratio de dette sur PIB sur laquelle les États membres se sont mis d'accord.

Un cadre institutionnel national et européen renforcé

La règle budgétaire proposée doit être complétée par de fortes institutions nationales et européennes : l'analyse économique et la surveillance doivent être conduites dans une large mesure au niveau national, par l'institution budgétaire indépendante et sous la supervision du Comité budgétaire européen. Il importe en effet de renationaliser le débat budgétaire et de créer les conditions pour que les règles soient internalisées et acceptées et non pas brandies comme un diktat bruxellois. Les institutions budgétaires nationales devraient aider à cet objectif. À ce titre, le Haut Conseil des finances publiques en France devrait voir son mandat considérablement élargi et être doté d'une plus grande capacité d'expertise économique.

Pour s'assurer du respect des règles, les auteurs considèrent enfin qu'il faut sortir de l'impasse actuelle où tout le poids de la conformité repose sur les règles et des amendes, non appliquées. Ils préconisent la combinaison de plusieurs instruments : surveillance, incitations positives, discipline de marché et responsabilisation politique.

Recommandation 2. Étendre le mandat de toutes les institutions budgétaires indépendantes afin qu'elles produisent des avis sur la croissance potentielle à moyen terme, l'inflation et l'impact de mesures nouvelles sur les recettes, et qu'elles évaluent la soutenabilité de long terme des finances publiques.

Recommandation 3. Élargir et mieux intégrer le mandat du Haut Conseil des finances publiques dans le processus budgétaire en le chargeant de valider les prévisions de finances publiques et d'analyser la soutenabilité de la dette et en lui donnant la capacité de produire des prévisions macroéconomiques et de finances publiques.

Recommandation 4. Transférer la surveillance budgétaire aux institutions budgétaires nationales indépendantes équipées pour cette mission, sous la supervision du Comité budgétaire européen. Conditionner l'accès aux financements flexibles du mécanisme européen de stabilité (MES) et la participation à un instrument de stabilisation au niveau de la zone euro au respect de la règle budgétaire.

Recommandation 5. En cas de non-respect de la règle budgétaire, selon l'avis de l'institution budgétaire nationale, soumettre le ministre des Finances à une procédure répondant au principe « se conformer ou s'expliquer » devant le Parlement et la presse dans son pays et en cas de déviation majeure, selon l'avis du Comité budgétaire européen, devant le Parlement européen.

Retrouvez les *Notes du CAE* sur 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** sur Twitter



christine.carl@pm.gouv.fr

Courriel itinérant : christine.carl@cae-eco.fr