

La nouvelle gouvernance économique européenne: les motivations des réformes

Delphine DIDDEREN (*)

ABSTRACT

The aim of this paper is to explain the motivations behind the European budgetary governance reforms which were implemented after the financial and economic crisis and to analyse the formulation of these new rules.

The points of reforms examined are the expenditure benchmark for the growth in public expenditure, the operationalization of the debt criterion in the excessive deficit procedure, the reinforcement of national budgetary frameworks, the sanctioning regime, the coordination of fiscal policies, the enhanced surveillance of countries in excessive deficit procedure, the budgetary golden rule and the role of fiscal institutions.

This article addresses also the critics against this new framework and attempts to take a balanced view of the reforms. It concludes that noticeable progress has been made, but at the cost of transparency and clarity. The efficiency of the new rules will in fact depend on the way they are really applied.

Keywords: European budgetary governance reforms, public expenditure, public debt, fiscal rules, fiscal institutions, fiscal planning.

JEL Classification Code: E61, E62, H60, H61, H70, H77.

(*) Delphine DIDDEREN, Conseiller Finances Service Public Fédéral Finances, Service d'encadrement Expertise et support stratégiques, Service d'Etudes.

Table des matières

1	Introduction	51
2	Les mesures du Six-Pack	54
2.1	Le critère de référence pour l'évolution des dépenses	54
2.1.1	Présentation de la règle	54
2.1.2	Les motivations de l'introduction de la règle	55
2.1.3	Liens entre les deux piliers d'évaluation	57
2.1.4	Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme	58
2.1.5	Une approche certes affinée et renforcée, mais aussi complexifiée	59
2.2	L'opérationnalisation du critère de la dette	61
2.2.1	Présentation et motivation de la règle	61
2.2.2	Liens entre les critères du déficit et de la dette	62
2.2.3	Le mode de calcul de la référence numérique	63
2.2.4	Le traitement spécifique du critère de la dette	64
2.2.5	La période transitoire	68
2.3	Le renforcement des cadres budgétaires nationaux	69
2.4	Le nouveau régime de sanctions	70
2.4.1	Un régime de sanctions plus efficace	70
2.4.2	Une marge de discrétion toujours présente	72
3	Le Two Pack	73
3.1	L'instauration d'un calendrier budgétaire commun	73
3.1.1	Présentation du calendrier	73
3.1.2	Motivations	74
3.1.3	Evaluation du dispositif	75

3.2	La surveillance renforcée des pays en PDE	77
3.2.1	Présentation et motivation	77
3.2.2	Evaluation	78
4	Le Pacte budgétaire	80
5	Le rôle des institutions budgétaires indépendantes	82
6	Conclusion	84
7	Références bibliographiques	86

1 Introduction

La crise économique et financière a révélé les faiblesses du cadre européen de gouvernance économique. Les conditions macroéconomiques relativement favorables au cours des années qui ont précédé la crise n'ont pas été mises à profit pour améliorer les positions budgétaires. La plupart des Etats membres de l'Union européenne sont entrés en récession avec des finances publiques déjà fragilisées et ont vu leurs marges de manoeuvre réduites pour atténuer l'impact de la crise sur leur économie.

Ce cadre de gouvernance repose essentiellement sur le Pacte de stabilité et de croissance, qui comprend un volet préventif et un volet correctif, et vise à assurer la solidité et la soutenabilité des finances publiques européennes. Les faiblesses ont concerné non seulement la mise en œuvre effective des dispositions du Pacte, mais aussi certains manquements dans la conception des règles elles-mêmes.

Afin de remédier à ces insuffisances, les initiatives de réforme se sont multipliées au niveau européen. Un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires, dénommé le Semestre européen, a été instauré début 2011. Un paquet législatif de cinq règlements et d'une directive, intitulé le *Six-Pack*, a également été adopté. Entré en vigueur en décembre 2011, il s'appuie sur le Pacte de stabilité et de croissance et vise à le renforcer. Le *Two Pack*, comprenant deux nouveaux règlements, est ensuite venu compléter cette première série de réformes et est applicable depuis mai 2013.

Sur le plan intergouvernemental, les chefs d'Etat et de gouvernement de 25 Etats membres ⁽¹⁾ ont signé en mars 2012 le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Ce Traité est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Il a le statut de traité international entre les parties contractantes et ne fait pas actuellement partie du droit européen ⁽²⁾.

L'objectif de cet article est d'explicitier les motivations qui sont à la base de l'introduction de ces nouvelles dispositions européennes de gouvernance économique, essentiellement en matière de surveillance budgétaire. L'approche consiste à décrire brièvement chaque disposition et à examiner la raison de son instauration, ainsi qu'à expliquer son mode de formulation. Le choix de références chiffrées spécifiques sera également présenté.

1 Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé ce Traité.

2 Il est cependant envisagé d'incorporer son contenu dans le droit européen dans un délai de 5 ans après son entrée en vigueur.

Par ailleurs, plusieurs critiques peuvent être exprimées à l'encontre de cette accumulation de réformes. Les principaux arguments seront exposés, le cas échéant, selon chaque mesure envisagée. Les contre-arguments à ces critiques seront aussi évoqués, de façon à adopter un point de vue «équilibré» sur ces nouvelles dispositions.

Les mesures examinées sont les suivantes:

1. Au niveau du Six-Pack:
 - ▶ le critère de référence pour l'évolution des dépenses dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ⁽³⁾;
 - ▶ l'opérationnalisation du critère de la dette dans le volet correctif du Pacte ⁽⁴⁾;
 - ▶ l'instauration d'un nouveau régime de sanctions ⁽⁵⁾;
 - ▶ le renforcement des cadres budgétaires nationaux ⁽⁶⁾.

L'introduction d'une procédure visant à remédier aux déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro constitue également une innovation essentielle du Six-Pack ⁽⁷⁾, mais son examen détaillé sort du cadre du présent article. Les raisons de l'introduction d'une telle procédure seront cependant présentées de manière succincte lors de l'analyse du critère de référence pour la croissance des dépenses.

3 Règlement (UE) no 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

4 Règlement (UE) no 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

5 Règlement (UE) no 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

6 Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

7 Règlement (UE) no 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. Règlement (UE) no 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro. Ce second règlement concerne l'application d'éventuelles sanctions dans le cadre de la procédure de déséquilibre excessif.

2. Dans le cadre du Two-Pack ⁽⁸⁾ :

- ▶ le calendrier budgétaire commun aux Etats membres de la zone euro.

Les principales étapes du déroulement du Semestre européen seront exposées à cette occasion.

- ▶ la surveillance renforcée des Etats membres de la zone euro placés en procédure de déficit excessif (PDE).

3. Concernant le TSCG:

L'accent sera mis sur le Pacte budgétaire inclus dans ce Traité et plus précisément la «règle d'or» budgétaire.

4. Enfin, le rôle des institutions budgétaires indépendantes sera examiné séparément étant donné que ce thème apparaît dans les trois initiatives de réformes précitées.

8 Règlement (UE) no 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. Le second règlement du Two Pack concerne uniquement la surveillance des pays rencontrant de sévères difficultés en matière de stabilité financière ou bénéficiant d'une assistance financière n'est pas examiné ici.

2 Les mesures du Six-Pack

2.1 Le critère de référence pour l'évolution des dépenses

2.1.1 Présentation de la règle

Comme mentionné en introduction, cette nouvelle règle en matière de dépenses est instaurée dans le volet préventif du Pacte. Celui-ci exige que les Etats membres rejoignent et se maintiennent à leur objectif de moyen terme (OMT). L'OMT est un objectif de solde de financement défini en termes structurels et est spécifique à chaque pays.

Avant la mise en oeuvre du Six-Pack, l'évaluation de l'ajustement vers l'OMT se fondait uniquement sur les développements en matière de solde structurel. Avec la nouvelle règle, l'approche repose désormais sur deux piliers: d'une part, l'évolution du solde structurel, comme précédemment, et, d'autre part, l'évolution de la croissance des dépenses.

L'appréciation du caractère prudent de la politique budgétaire reste toutefois globale. Le solde structurel est pris comme point de référence et une analyse des dépenses est effectuée simultanément, l'ajustement vers l'OMT restant au coeur du volet préventif. Cette évaluation s'effectue toujours à la fois ex-ante, sur la base des Programmes de stabilité et de convergence soumis par les Etats membres et ex-post, selon les résultats budgétaires notifiés par les Etats membres et validés par Eurostat.

Suivant la nouvelle règle, la hausse annuelle des dépenses ne peut pas dépasser ou doit être inférieure à un taux de référence pour la croissance potentielle à moyen terme de l'économie concernée, selon que le pays a atteint ou non son OMT⁹. Dans ce dernier cas, l'écart entre le taux de croissance des dépenses et le taux de référence doit permettre à l'Etat membre de rejoindre son OMT. Cet écart est dénommé marge de convergence et est propre à chaque pays.

Il n'y a pas de contrainte sur le niveau des dépenses publiques en tant que tel, à condition qu'elles soient financées adéquatement. Un dépassement du taux de référence sera en effet autorisé si l'excès de croissance des dépenses est contrebalancé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. L'objectif est simplement d'assurer une position budgétaire sous-jacente suffisamment solide.

9 Si l'OMT est dépassé, la croissance pourra temporairement dépasser ce taux de référence à condition que l'OMT soit respecté tout au long de la période couverte par le Programme de stabilité.

2.1.2 Les motivations de l'introduction de la règle

Deux principales motivations à l'instauration de cette nouvelle règle en matière de dépenses peuvent être identifiées: d'une part, garantir la soutenabilité des positions budgétaires sous-jacentes et, d'autre part, répondre aux problèmes d'estimation rencontrés dans le 1^{er} pilier d'évaluation.

L'amélioration des positions budgétaires sous-jacentes

Le nouveau critère vise premièrement à assurer un financement approprié des dépenses. La règle devrait ainsi éviter qu'une augmentation non structurelle de recettes serve à financer de nouvelles dépenses, difficilement réductibles ultérieurement, et entraîne un affaiblissement des positions budgétaires sous-jacentes. D'éventuelles recettes exceptionnelles doivent au contraire être consacrées à la consolidation budgétaire.

Au cours des années qui ont précédé la crise économique et financière, les gouvernements de plusieurs Etats membres ont bénéficié de recettes supplémentaires imprévues grâce au boom des actifs immobiliers. Cette hausse cyclique de recettes a été perçue comme durable, ce qui a amené ces gouvernements à introduire de nouvelles dépenses, qui ont eu tendance à devenir permanentes, même après la modification de la situation économique.

Alors qu'elles présentaient une apparence relativement solide, les finances publiques de ces pays se sont progressivement dégradées. Cette dégradation n'est cependant apparue que lors du déclenchement de la crise et de la disparition de cette "panne" imprévue de revenus.

Selon les principes du Pacte de stabilité et de croissance, ces recettes exceptionnelles auraient dû être utilisées pour améliorer les positions budgétaires et réduire le taux d'endettement. La concentration sur la seule évolution du solde structurel n'a pas permis de voir que ces recettes temporaires compensaient en fait des développements non soutenables en matière de dépenses. La nouvelle référence remédie désormais à ce problème en mettant l'accent sur la façon dont les dépenses sont financées.

L'efficacité de la référence en matière de dépenses a été évaluée ex-post par la Commission européenne (CE) ⁽¹⁰⁾ en comparant la croissance effective des dépenses dans dix pays européens, dont la Belgique, au cours de la période 1997-2009, avec une croissance des dépenses conforme au nouveau critère.

¹⁰ European Commission (EC), 2011, Public Finances in EMU 2011, pp.77-88.

Pour ces pays, à l'exception de l'Allemagne et de la Finlande, une évolution des dépenses conforme à la nouvelle référence aurait entraîné des positions budgétaires plus solides, en particulier aux cours des années précédant la crise.

Par ailleurs, l'introduction de la procédure de déséquilibres excessifs permet une approche plus globale par rapport à une optique simplement budgétaire des situations économiques des Etats membres. Les difficultés budgétaires de plusieurs d'entre eux ne résultent pas directement de la politique budgétaire menée, mais de l'accumulation de déséquilibres macroéconomiques. La constitution de bulles immobilières, découlant d'un excès de crédit au secteur privé, mérite d'être citée comme exemple à cet égard.

Ce sont ces déséquilibres qui ont exercé un impact négatif sur les finances publiques et non des erreurs de politique budgétaire stricto sensu. La détection précoce des déséquilibres dans la nouvelle procédure devrait dorénavant empêcher que leur accentuation n'entraîne une hausse des déficits et des dettes.

Une mesure d'évaluation plus observable

Deuxièmement, la nouvelle règle vise à surmonter les difficultés liées à l'évaluation des progrès vers l'OMT sur la base de l'évolution du solde structurel. Il est en effet délicat d'estimer ce solde structurel en temps réel. Cette problématique est liée à la mesure correcte de l'écart de production (*output gap*), c'est-à-dire l'écart entre le PIB réel et potentiel, et de son rapport aux principaux agrégats budgétaires.

Les mesures du PIB potentiel et donc de l'*output gap* diffèrent selon les institutions, qu'il s'agisse des estimations de la CE, de l'OCDE ou du FMI, ce qui souligne qu'un certain flou entoure ces concepts. Dans le cadre de surveillance européen, ce sont évidemment les estimations de la CE qui servent de point de référence.

En outre, il s'est avéré que l'*output gap* avait été surestimé au cours des années précédant la crise. Sa révision ultérieure à la baisse a entraîné une diminution de la composante cyclique du budget. Par conséquent, l'amélioration du solde structurel est apparue inférieure (ou sa détérioration supérieure) aux estimations initiales. Les progrès pour rejoindre l'OMT, défini en termes structurels, se sont dès lors retrouvés réduits.

En outre, la problématique des recettes imprévues découlant du cycle des actifs évoquée ci-dessus est également liée à cette difficulté d'estimation de l'*output gap*. Ce supplément de recettes a été attribué à une amélioration du rapport sous-jacent entre l'*output gap* et les recettes, alors qu'une plus grande attention aurait dû être accordée à la dimension cyclique des revenus d'actifs.

Compte tenu de ces raisons, il est délicat pour les gouvernements de se fonder sur ce concept de solde structurel afin d'établir leur budget et évaluer les efforts budgétaires à réaliser. Les dépenses représentent par contre un élément plus aisément observable et contrôlable. La nouvelle référence devrait ainsi permettre une mesure plus précise et plus stable des efforts à effectuer pour rencontrer les objectifs budgétaires fixés.

De plus, certains types de dépenses sont exclus du calcul de l'agrégat des dépenses pris en considération vu qu'elles sont moins facilement contrôlables par les gouvernements. Ces exclusions concernent les dépenses d'intérêts, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont entièrement financées par des recettes provenant des fonds de l'Union et les indemnités de chômage. La règle permet donc de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

Un ajustement est également effectué pour les dépenses d'investissement. Elles sont «lissées» sur une période de quatre années, par l'inclusion d'une moyenne sur cette période dans l'agrégat des dépenses. Les dépenses d'investissement présentent une certaine volatilité et peuvent avoir un impact budgétaire significatif, notamment pour les plus petits pays. L'objectif est d'éviter de pénaliser les pays ayant effectué ce type de dépenses, alors qu'elles sont de nature à favoriser la croissance économique.

2.1.3 Liens entre les deux piliers d'évaluation

Un lien est établi entre les deux piliers d'évaluation des progrès vers l'OMT: le respect du critère de croissance des dépenses doit en principe entraîner le respect du critère relatif à l'amélioration du solde structurel.

Si l'Etat membre a atteint son OMT et si la croissance des dépenses ne dépasse pas le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, le solde structurel reste constant et l'Etat membre se maintient à son OMT. Si l'Etat membre n'a pas atteint son OMT et si la hausse des dépenses est inférieure au taux de référence, le solde structurel s'améliore et l'écart avec l'OMT se réduit.

Pour rappel, la marge de convergence, soit l'écart entre le taux de croissance des dépenses et le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, est définie de façon à assurer un progrès suffisant vers l'OMT (c'est-à-dire une amélioration du solde structurel de 0,5 % minimum si le PIB croît à son potentiel). Cette marge est recalculée tous les trois ans, en même temps que l'OMT.

Le nouveau critère prend davantage en considération la situation spécifique de chaque pays et de ses choix en matière de dépenses.

Le 1^{er} pilier exige simplement la réalisation d'un effort structurel minimal de 0,5 % du PIB si l'OMT n'est pas atteint. Cet effort peut cependant être réduit en cas de situation économique défavorable, alors qu'il doit être augmenté dans le cas inverse.

Dans le 2^{ème} pilier, la marge de convergence est fixée pour chaque pays individuellement, en tenant compte du poids de ses dépenses dans le PIB ⁽¹¹⁾. Pour une même amélioration du solde structurel, les pays dont le poids des dépenses dans le PIB est important devront opérer une moindre réduction des dépenses en pourcentage du PIB, par rapport aux pays dont la part des dépenses est plus limitée.

Si on part de l'hypothèse que les dépenses représentent 50 % du PIB et que les recettes ont une élasticité unitaire à moyen terme par rapport au PIB, une croissance de l'agrégat des dépenses égale à celle du PIB potentiel impliquera une stabilisation du solde structurel. Une croissance de l'agrégat des dépenses inférieure à un point de pourcentage du PIB potentiel entrainera une amélioration structurelle du solde de l'ordre de 0,5 % du PIB.

Dans ces deux hypothèses, la marge de convergence est de 1 %. Pour obtenir le taux auquel les dépenses peuvent au maximum augmenter (si l'OMT atteint) ou être inférieures (si l'OMT n'est pas atteint), cette marge doit être déduite du taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme propre à chaque pays.

Dans l'évaluation du budget 2014 de la Belgique, le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé à 1,2 % et la marge de convergence à 1 %. Les dépenses doivent dès lors croître à un rythme inférieur à 0,2 %, vu que la Belgique n'a pas encore atteint son OMT.

2.1.4 Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme

Ce taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme de l'économie est calculé sur une période de dix ans, dans une approche à la fois rétrospective et prospective. Il s'agit d'une moyenne tenant compte des estimations des cinq dernières années, de l'estimation de l'année en cours et des prévisions pour les quatre années suivantes, selon la méthodologie de l'Output

¹¹ La marge de convergence s'obtient de la façon suivante: $50 \div$ part des dépenses dans le PIB.

Gap Working Group ⁽¹²⁾. Cette option a été choisie parmi d'autres possibilités de périodes de calcul afin de disposer d'une mesure suffisamment stable au cours du temps, mais également régulièrement actualisée.

Une des principales critiques formulée à l'encontre de cette nouvelle règle est la difficulté de déterminer un taux de référence approprié. Un taux trop élevé pourrait impliquer des dépenses excessives et par conséquent une détérioration des positions budgétaires. Inversement, un taux trop faible risquerait de limiter le financement de dépenses favorables à la croissance, telles que des dépenses d'investissement, et de freiner par conséquent la croissance économique, avec des effets négatifs sur les finances publiques.

On rejoint en fait la problématique liée au calcul de l'output gap. Une approche similaire prévaut dans les deux piliers: un taux de croissance à moyen terme, faisant abstraction des fluctuations cycliques, est déterminé comme référence. Ce taux reste toutefois une estimation. Il est en outre particulièrement délicat à fixer dans un contexte économique incertain, en raison de la rupture introduite par la crise.

Malgré cette critique, les dépenses restent un facteur nettement plus facile à déterminer et à contrôler par les gouvernements que le solde structurel lors de la confection des budgets. L'évaluation des programmes budgétaires se fonde aussi sur des données chiffrées plus concrètes, même si elles restent des projections. Des incertitudes restent donc présentes, mais leur portée est moindre par comparaison aux estimations de l'output gap et, partant, du solde structurel.

2.1.5 Une approche certes affinée et renforcée, mais aussi complexifiée

Grâce à ce deuxième pilier d'évaluation, l'appréciation des positions budgétaires est affinée et plus spécifique à chaque pays. Les deux approches donnent en fait des indications différentes, mais complémentaires sur la position budgétaire d'un Etat membre. Cependant, leur évaluation est aussi rendue plus complexe et donc moins transparente et moins «exécutoire» en cas de déviation par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers celui-ci.

Davantage de jugement préside désormais avant de décider si une déviation par rapport aux règles est significative. Pour chacun des deux critères d'évaluation, des références chiffrées ont été définies afin de juger si une déviation par rapport à la norme est significative dans l'hypothèse où l'OMT n'est pas atteint.

¹² Il s'agit d'un groupe de travail relevant du Comité de politique économique et composé d'experts spécialisés dans les concepts d'output gap et de croissance potentielle.

Concernant l'évolution du solde structurel, un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement sera considéré comme important s'il représente 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % par an en moyenne sur deux années consécutives.

Concernant l'évolution des dépenses, un écart sera jugé important si l'excès de croissance des dépenses représente 0,5 % du PIB sur un an ou si l'incidence cumulée sur deux années consécutives est de 0,5 % du PIB.

La déviation par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT sera jugée significative si un écart important est observé à la fois pour l'évolution du solde structurel et l'évolution des dépenses. Si l'écart important ne concerne qu'un seul de ces critères et si l'évaluation globale des progrès vers l'OMT révèle que le respect de l'autre critère est limité, la déviation sera aussi estimée significative. Aucune précision n'est toutefois apportée sur la nature de cette évaluation globale.

Il est pourtant possible qu'une déviation soit observée pour seulement un seul critère, alors qu'il y a conformité vis-à-vis de l'autre critère. Divers facteurs peuvent expliquer cette divergence: l'ajustement cyclique du solde budgétaire, la présence de mesures non-récurrentes, l'évaluation du taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme ou encore la construction spécifique de l'agrégat des dépenses (exclusion des dépenses d'intérêts, lissage des dépenses d'investissement, etc.).

L'analyse devra déterminer les facteurs explicatifs et le caractère significatif ou non de la déviation. On peut supposer qu'une déviation relative au critère de solde, découlant d'investissements publics importants, ne sera pas jugée significative. En revanche, une déviation pourrait être considérée significative s'il s'avère que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme a été surestimé. La disponibilité en temps utile des données nécessaires à l'évaluation s'avère à cet égard capitale.

Par ailleurs, la procédure faisant suite au constat d'une déviation significative est renforcée sur plusieurs points de façon à dissuader la conduite d'une politique budgétaire laxiste. La CE a ainsi la possibilité d'émettre un avertissement sur cette déviation, de soumettre une nouvelle recommandation au Conseil, à adopter à la majorité qualifiée inversée, si celui-ci n'a pas suivi une première recommandation concernant l'absence d'action effective pour corriger une déviation, ou encore d'imposer une sanction (voir point 2.4).

2.2 L'opérationnalisation du critère de la dette

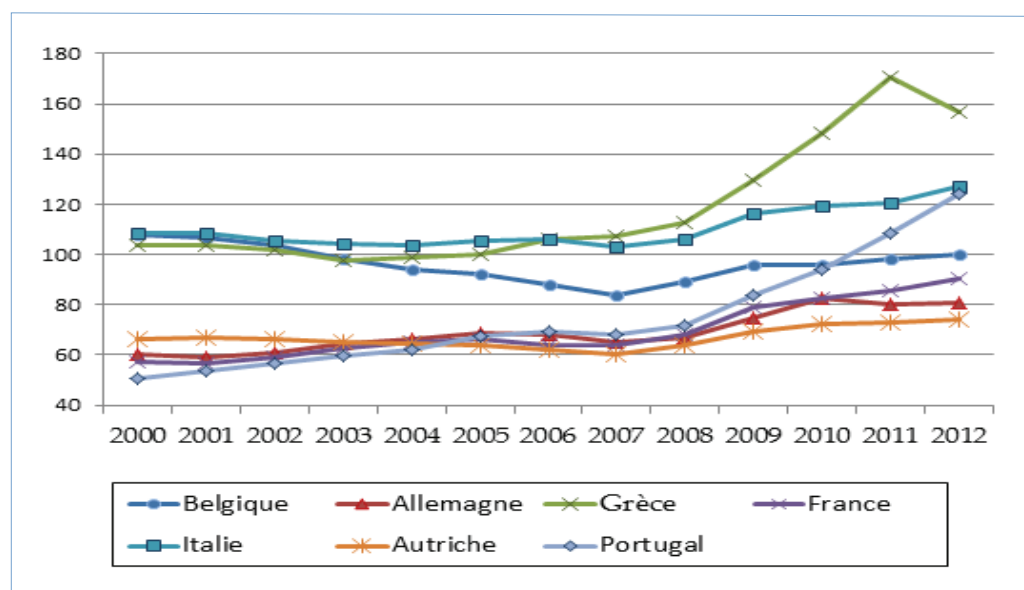
2.2.1 Présentation et motivation de la règle

Selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, article 126), les Etats membres doivent éviter les déficits excessifs. Dans le Traité, les critères du déficit et de la dette sont placés sur un pied d'égalité pour évaluer le respect de cette discipline budgétaire. Aucune PDE n'avait cependant été enclenchée sur la base du critère de la dette depuis l'introduction du Pacte de stabilité et de croissance.

L'absence de PDE fondée sur le critère de la dette s'explique par le manque de précision dans le Traité concernant le respect de cette norme. En effet, selon les termes du TFUE, le ratio d'endettement doit être inférieur au plafond de 60 % du PIB ou se rapprocher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant⁽¹³⁾. Cette notion de rythme satisfaisant est ainsi laissée à libre interprétation. De plus, le niveau de sanction applicable en cas de non-respect du critère de la dette n'est pas spécifié, à la différence du critère du déficit.

Comme le montre le graphique suivant, plusieurs pays présentaient un taux d'endettement supérieur ou proche du seuil des 60 % du PIB au début des années 2000. Ce taux s'est inscrit à la hausse ou n'a que faiblement diminué, même au cours des années qui ont précédé la crise économique et financière. Ces évolutions ont dès lors affaibli les finances publiques de ces pays à l'aube de la crise. Celle-ci a encore entraîné un gonflement des dettes publiques, entre autres suite aux mesures de soutien accordées au secteur financier.

Graphique 1: Evolution du taux d'endettement en % du PIB (2000-2012) pour une sélection de pays



13 La valeur de référence de 60 % du PIB est fixée dans le Protocole n°12 sur la Procédure de déficit excessif.

Afin d'opérationnaliser ce critère de la dette et faciliter ainsi le lancement d'une PDE sur cette base, une référence numérique a été instaurée dans le volet correctif du Pacte. Elle définit le rythme selon lequel le taux d'endettement doit diminuer pour être jugé satisfaisant dans le cas où le taux d'endettement dépasse les 60 % du PIB.

Selon cette nouvelle référence numérique, l'écart entre le niveau de la dette et ce seuil doit être réduit à raison de $1/20^{\text{ème}}$ chaque année en moyenne sur trois ans. L'effort sera par conséquent d'autant plus important que le taux d'endettement est élevé et diminuera au fur et à mesure que l'on se rapproche du plafond des 60 % du PIB.

L'approche est à la fois rétrospective et prospective: l'écart est mesuré sur les trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, mais la règle sera aussi considérée comme respectée si les prévisions de la CE indiquent que la dette diminue suffisamment sur la période de 3 ans comprenant les deux années suivant la dernière année pour laquelle les données sont disponibles. Les mesures adoptées par un gouvernement afin de réduire le ratio d'endettement ne produisent leurs effets qu'après un certain temps. L'objectif de cette approche prospective est de prendre en compte ce délai.

2.2.2 Liens entre les critères du déficit et de la dette

Au départ, les seuils de déficit et de dette avaient été définis de façon à ce que le respect d'un déficit de maximum 3 % du PIB soit compatible avec un taux d'endettement se rapprochant des 60 % du PIB.

Cette définition des seuils reposait sur l'hypothèse d'un taux de croissance nominal du PIB de 5 %. Si la dette représente initialement 60 % du PIB et que l'on attribue à celui-ci une valeur de 100, un déficit de 3 % portera la dette à 63 et un taux de croissance nominal de 5 % conduira à un PIB de 105. Le ratio d'endettement (63/105) restera dès lors 60 % du PIB. Si le déficit est inférieur à 3 % du PIB et/ou la croissance du PIB est plus soutenue, le ratio d'endettement diminuera et inversement.

Cette hypothèse de croissance du PIB s'est cependant révélée trop optimiste par rapport aux performances réelles des économies européennes. En outre, afin de respecter leurs objectifs budgétaires, les Etats membres ont eu tendance à recourir à des opérations hors budget (opérations dites "*below the line*"). Si elles n'ont pas d'impact sur le solde de financement, ces opérations portent néanmoins le taux d'endettement à la hausse. Outre le dépassement du seuil de 3 % du déficit, ces deux facteurs expliquent la réduction insuffisante des taux d'endettement dans le passé.

La valeur de diminution de 1/20^{ème} entre le taux d'endettement effectif et le seuil de référence énoncée dans la nouvelle règle vise également à assurer la cohérence avec les critères du déficit et de la dette.

Cette valeur se fonde sur les mêmes hypothèses que celles retenues lors de la définition initiale des critères de déficit et de dette: si la croissance du PIB nominal s'établit à 5 %, le respect du seuil de 3 % du PIB pour le déficit doit permettre une diminution de la dette à raison de 1/20^{ème} entre le taux d'endettement effectif et le seuil de référence de 60 % du PIB.

Pour prendre un exemple simplifié analogue au précédent, si la dette représente initialement 100 % du PIB et que l'on attribue à celui-ci une valeur de 100, un déficit de 3 % portera la dette à 103 et un taux de croissance nominal de 5 % conduira à un PIB de 105. Le ratio d'endettement (103/105) s'élèvera à 98 % du PIB et l'écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB aura diminué de 1/20^{ème}.

Les facteurs évoqués précédemment (une croissance nominale moins élevée et l'impact des opérations hors budget) pourraient néanmoins empêcher une diminution suffisante du taux d'endettement.

2.2.3 Le mode de calcul de la référence numérique

Une formule spécifique a été énoncée pour juger si le rythme de diminution du taux d'endettement est respecté et écarter toute ambiguïté dans l'application de la règle ⁽¹⁴⁾. Dans l'approche rétrospective, il a été opté pour le calcul d'une moyenne pondérée sur trois années:

$$b_t < bb_t = 60 \% + 0,95 / 3 (b_{t-1} - 60 \%) + 0,95^2 / 3 (b_{t-2} - 60 \%) + 0,95^3 / 3 (b_{t-3} - 60 \%)$$

où bb_t est le taux d'endettement de référence, b_t , b_{t-1} , b_{t-2} et b_{t-3} les taux d'endettement effectifs pour l'année en cours et les trois dernières années respectivement.

Selon cette formule, le ratio d'endettement est évalué au cours de chacune des trois années précédant l'année considérée. Une diminution de 1/20^{ème} du taux d'endettement par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB est exigée pour chaque année.

¹⁴ Cette formule figure dans le Code de conduite sur le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence.

Le choix d'un horizon de trois ans répond au souci de réduire la volatilité des variations annuelles du taux d'endettement et de limiter les possibilités de «manipulation» de ce taux pour respecter le critère. Une hausse temporaire du taux d'endettement n'entraînera donc pas nécessairement une violation du critère de la dette si cette augmentation intervient après une diminution du ratio.

L'option d'une moyenne pondérée vise à donner plus de poids à la période récente et à lisser l'impact des développements passés sur la période présente, par exemple au cas où le ratio d'endettement aurait diminué en raison d'une forte inflation ou d'une croissance nettement supérieure à son potentiel.

La détermination du taux d'endettement de référence est certes rendue plus complexe par rapport au calcul d'une simple moyenne. Elle permet toutefois de mieux prendre en considération la dynamique d'évolution de la dette.

Si le critère de la dette n'est pas respecté dans l'approche rétrospective, l'approche prospective est envisagée: les prévisions d'évolution du taux d'endettement au cours des deux années suivantes seront analysées. La formule considérée sera la suivante, sur le modèle de l'approche rétrospective. La volatilité des changements annuels est limitée et une plus grande importance est accordée à la période la moins éloignée:

$$b_{t+2} < bb_{t+2} = 60 \% + 0,95 / 3 (b_{t+1} - 60 \%) + 0,95^2 / 3 (b_t - 60 \%) + 0,95^3 / 3 (b_{t-1} - 60 \%)$$

Où b_{t+1} et b_{t+2} sont les prévisions de taux d'endettement de la CE pour les années t+1 et t+2 respectivement et bb_{t+2} le taux de référence pour la deuxième année suivant l'année envisagée.

2.2.4 Le traitement spécifique du critère de la dette

2.2.4.1 L'impact du cycle économique

Bien que les deux critères soient désormais sur un pied d'égalité, le traitement du critère de la dette reste différencié de celui du déficit, étant donné que l'évolution de la dette est moins aisément sous le contrôle direct du gouvernement. L'impact du cycle revêt une importance particulière à cet égard. Un recul du PIB par rapport à l'année précédente entraînera une hausse du taux d'endettement exprimé en pourcentage du PIB, en raison d'un effet de dénominateur. Cet effet s'exerce indépendamment de l'impact négatif d'une éventuelle détérioration cyclique du solde budgétaire.

La nouvelle règle pour la diminution du ratio d'endettement comporte en fait une dimension procyclique, qui est plus marquée par rapport aux règles relatives au solde budgétaire. La prise en compte d'un horizon de six années pour évaluer l'évolution du taux d'endettement ne garantit pas que l'impact du cycle puisse être suffisamment atténué, compte tenu de l'asymétrie et des incertitudes liées à la durée et à l'ampleur des cycles économiques. Sans correction de cet effet procyclique, des efforts budgétaires relativement importants devraient être fournis en période de faible croissance ou de récession pour respecter le taux d'endettement de référence.

Avant de rédiger un rapport visant à déterminer s'il existe ou non déficit excessif, l'incidence du cycle sera par conséquent neutralisée de façon à éviter le lancement d'une PDE fondée sur le critère de la dette uniquement en raison d'une récession économique.

Un ajustement sera opéré, à la fois au niveau du numérateur et du dénominateur du ratio d'endettement, afin de tenir compte de l'output gap et de l'écart entre croissance réelle et potentielle. Le ratio d'endettement ainsi adapté pour l'influence du cycle sera comparé au taux d'endettement de référence.

Concernant le numérateur, l'ajustement consistera à soustraire la composante cyclique du solde budgétaire au cours des trois années précédentes. En cas d'output gap négatif, le ratio d'endettement ajusté sera moins élevé que le taux observé et vice-versa.

Au niveau du dénominateur, le PIB est modifié pour prendre en considération l'output gap au cours des trois dernières années. Le PIB adapté représente le niveau de PIB qui aurait été atteint si le PIB avait évolué en fonction de son potentiel au cours de ces trois années.

Un principe similaire prévaut pour cette correction et l'exclusion de certaines dépenses dans la nouvelle règle en matière de dépenses examinée au point précédent, dans la mesure où les facteurs plus difficilement contrôlables par le gouvernement sont soustraits de l'évaluation.

2.2.4.2 Les facteurs spécifiques et le cas particulier des ajustements stock-flux

Dans l'hypothèse où les développements cycliques n'expliquent pas la baisse insuffisante du taux d'endettement, un rapport visant à déterminer l'existence d'un possible déficit excessif doit être rédigé. Tout comme pour le critère du déficit, il est prévu d'examiner des paramètres spécifiques au taux d'endettement,

qui peuvent être considérés comme des facteurs atténuants ou, au contraire, aggravants ⁽¹⁵⁾. Une liste de facteurs propres à la dette a dès lors été insérée dans la réglementation. Ils concernent par exemple la structure des échéances de la dette ou la ventilation de la dette en fonction des devises.

Certains facteurs peuvent engendrer une hausse de la dette sans pour autant impliquer un accroissement des risques. Par exemple, l'acquisition d'actifs financée par l'émission de dette entraînera une augmentation du ratio d'endettement, mais les risques seront limités si ces actifs peuvent aisément être revendus en cas de besoin.

Une attention particulière sera accordée dans ce cadre aux ajustements stocks-flux. L'analyse de la composition de ces ajustements pourra exclure le déclenchement d'une PDE, même si le taux d'endettement de référence n'est pas respecté.

Les ajustements stocks-flux regroupent les variations de la dette qui ne sont pas expliquées par le déficit, mais qui exercent un impact sur la conformité au critère de la dette. Ils incluent, outre les ajustements techniques et les écarts statistiques, les variations d'actifs financiers.

L'analyse des ajustements stock-flux est aussi pertinente du point de vue de la soutenabilité budgétaire. Le concept de dette pris comme référence dans le TFUE est la dette brute et inclut dès lors le stock d'engagements financiers. Ceux-ci peuvent avoir comme contrepartie une transaction non financière ou une variation d'actif en cas de transaction purement financière. Comme ces transactions purement financières ne sont pas comptabilisées dans le déficit, un gouvernement pourrait être tenté d'enregistrer une transaction non financière en transaction financière de manière à neutraliser son effet négatif sur le déficit. Cette transaction financière sera par contre incluse dans les ajustements stock-flux.

Un ajustement stock-flux positif suppose par conséquent une augmentation de la dette supérieure à celle du déficit. Si cet ajustement positif est constant et important, il peut refléter une tentative de sous-estimation du déficit par le gouvernement, mais ce lien ne sera pas automatique. Il peut aussi résulter d'une stratégie d'acquisition d'actifs financiers.

Une manière d'évaluer la soutenabilité budgétaire consiste dès lors à examiner si les changements au niveau des actifs correspondent à des variations au niveau des engagements du gouvernement. Dans ce cas, le produit de la vente

15 Les conditions sont cependant plus strictes pour les procédures fondées sur le critère du déficit par rapport aux procédures fondées sur le critère de la dette pour les pays dont le ratio d'endettement dépasse 60 % du PIB. Dans le cadre des PDE fondées sur le déficit, ces facteurs seront seulement pris en compte si le déficit est limité et temporaire pour ces pays.

des actifs pourra être utilisé pour réduire les engagements et la soutenabilité budgétaire sera préservée. Ces actifs doivent cependant être suffisamment liquides. Dès lors, seules certaines catégories d'actifs financiers seront prises en compte dans l'analyse de façon à écarter le lancement d'une PDE sur la base du critère de la dette.

Les acquisitions nettes de monnaies et de dépôts seront en particulier prises en compte pour évaluer le ratio d'endettement. Il s'agit de la dette émise à des fins de gestion de trésorerie. Parallèlement à la hausse de la dette, on assiste à une augmentation du solde de trésorerie. En outre, en cas de conditions favorables sur les marchés financiers, un Etat peut décider de lever plus de fonds que nécessaire. Ces actifs sont particulièrement liquides et peuvent être facilement utilisés pour racheter des titres du gouvernement. Il n'y a donc pas en principe de problème de soutenabilité.

En général, les prêts ne seront pas pris en considération dans l'analyse. Une exception sera toutefois applicable pour tenir compte de l'impact des politiques européennes sur les dettes nationales. Ainsi, la CE ne comptabilisera pas la dette contractée dans le cadre de soutien bilatéral ou multilatéral entre Etats membres afin de garantir la stabilité financière. Cela concernera par exemple un prêt accordé dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilité Financière.

Les autres ajustements ne seront pas considérés, d'une part, pour une question de soutenabilité budgétaire et, d'autre part, en raison des difficultés liées à la détermination de la valeur des actifs concernés.

2.2.4.3 Un accent toujours marqué sur le solde de financement

L'évolution du solde de financement reste ici encore la référence centrale du cadre de surveillance budgétaire. Même si une PDE est lancée sur la base du critère de la dette, la recommandation du Conseil relative à la correction du déficit excessif exigera la réalisation d'un objectif de solde de financement annuel et d'un effort structurel minimal de 0,5 % du PIB. L'objectif de solde sera fixé de manière à assurer une diminution suffisante du ratio d'endettement vers le taux de référence ou le retour du déficit sous le seuil des 3 % du PIB, l'objectif le plus élevé étant retenu. L'effort minimal au niveau du solde structurel pourra être plus important que 0,5 % du PIB en cas de niveau d'endettement élevé et de faible croissance potentielle de façon à assurer une diminution suffisante du ratio.

Par ailleurs, le régime de sanctions applicable en cas de non-respect du critère de la dette a été spécifié, en précisant le niveau de l'amende à verser en cas de réponse inappropriée à une mise en demeure (composante fixe de 0,2 % du PIB et composante variable équivalente à un dixième de la différence entre le déficit effectif et le déficit requis dans la mise en demeure). Cette précision renforce le caractère dissuasif de la nouvelle règle.

2.2.5 La période transitoire

Comme la plupart des Etats membres étaient déjà en situation de déficit excessif lors de l'introduction de la référence numérique, une période transitoire de trois ans a été instaurée. L'objectif est d'accorder à ces pays suffisamment de temps afin de respecter le critère de la dette. Les résultats au niveau du taux d'endettement sont en effet examinés au cours des trois dernières années et sont donc dépendants des politiques menées dans le passé. En outre, ces pays doivent déjà effectuer des efforts budgétaires sensibles pour réduire leur déficit. Exiger immédiatement le respect de la règle de la dette aurait nécessité des efforts additionnels et une modification parfois marquée de la trajectoire d'ajustement.

Cette période transitoire permet aussi de prendre en compte la hausse marquée du taux d'endettement dans le contexte de la crise économique et financière, suite aux mesures de soutien au secteur financier.

Les progrès pour tendre vers le respect de la règle sont toutefois évalués au cours de cette phase transitoire. Une trajectoire d'ajustement structurel ⁽¹⁶⁾ linéaire minimum sera définie. Cette trajectoire doit assurer le respect de la règle à la fin de cette période de transition et est actualisée au cours de cette période en fonction de la mise à jour des données. L'impact du cycle et la dimension prospective du taux de référence sont en outre pris en compte dans l'évaluation.

Les efforts réalisés doivent être suffisamment soutenus et réalistes. Deux conditions ont dès lors été posées à cette fin: d'une part, la déviation entre l'ajustement annuel effectif et l'ajustement minimum requis afin que le critère de la dette ne soit pas dépassé en fin de période ne pourra pas excéder 0,25 % du PIB et, d'autre part, tout au long de la période de transition, l'ajustement annuel devant encore être réalisé ne pourra pas dépasser 0,75 % du PIB. Ces deux conditions doivent être remplies simultanément. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, une PDE pourra être enclenchée au cours de cette phase transitoire.

Jusqu'à présent, le critère de la dette n'a été effectivement mis en oeuvre que dans le cas de Malte. Les progrès effectués par ce pays durant la période transitoire ont été jugés insuffisants.

16 Le terme structurel signifie que l'ajustement s'opère au niveau du solde structurel.

2.3 Le renforcement des cadres budgétaires nationaux

Parallèlement au cadre européen en vigueur, il est apparu nécessaire de renforcer les cadres budgétaires nationaux des Etats membres. Il était en effet essentiel d'assurer la cohérence entre ces deux niveaux, de façon à renforcer leur efficacité, ainsi que d'accroître l'appropriation nationale (*l'ownership*) des dispositions européennes.

Une directive sur les cadres budgétaires nationaux a été adoptée en vue de rencontrer ces différents objectifs.

Le choix de l'instrument juridique d'une directive, par rapport à un règlement, vise à respecter les différentes structures institutionnelles et administratives des Etats membres. Alors qu'un règlement s'applique directement en droit national, la directive laisse une certaine latitude aux Etats membres de choisir, lors du processus de transposition ⁽¹⁷⁾, les moyens permettant d'atteindre les exigences minimales fixées. Ceux-ci ont également la possibilité d'introduire des dispositions plus strictes que ces exigences minimales.

La directive sur les cadres budgétaires nationaux englobe plusieurs domaines des finances publiques: la comptabilité et les statistiques, les prévisions macroéconomiques et budgétaires, les règles budgétaires numériques, les cadres budgétaires à moyen terme et enfin la transparence et le champ d'application des cadres budgétaires.

Etant donné l'importance croissante des processus de décentralisation budgétaire dans plusieurs Etats membres, en particulier en Belgique, une attention spécifique est accordée à la coordination budgétaire, reprise dans la directive sous l'intitulé «champ d'application des cadres budgétaires».

La directive vise à renforcer la coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir et accroître leurs responsabilisations. Elle exige en particulier que les cadres budgétaires nationaux englobent tous les niveaux de pouvoir et que des mécanismes appropriés de coordination soient mis en place, y compris pour les règles budgétaires numériques. Le partage des responsabilités doit aussi être clairement établi. L'ensemble des dispositions de la directive s'appliquant aux différents niveaux de pouvoirs, une certaine cohérence doit par ailleurs être garantie. L'application intégrale de ces dispositions à tous les niveaux de pouvoirs doit aussi être vérifiée.

¹⁷ Le délai de transposition de cette directive a été fixé à la fin 2013. Les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont cependant pris l'engagement politique de la transposer pour la fin 2012, bien que cet engagement ne se soit pas entièrement concrétisé.

Etant donné que les gouvernements régionaux et locaux sont amenés à devoir gérer une part croissante de dépenses publiques, l'introduction du nouveau critère de référence pour la croissance des dépenses revêt une importance particulière. Il est essentiel d'assurer un partage adéquat des responsabilités de chaque niveau de pouvoir dans le respect de cette règle, en tenant compte de leur part respective dans la croissance des dépenses. Cette responsabilisation doit éviter des développements non soutenables en matière d'évolution des dépenses.

Concernant les autres domaines de la directive, mentionnons simplement qu'ils ont globalement pour objectif de garantir la solidité et la soutenabilité des positions budgétaires, en addition au renforcement de l'ancrage national des règles européennes.

Ainsi, des prévisions macroéconomiques indépendantes et réalistes visent à assurer le caractère plausible des objectifs budgétaires définis dans le budget et le plan budgétaire. L'exigence de comparer ces prévisions à celles de la CE ou d'autres institutions indépendantes a pour but d'améliorer leur fiabilité. De même, la transmission régulière de statistiques harmonisées pour les différents secteurs du gouvernement doit permettre de suivre l'exécution budgétaire et d'assurer qu'elle soit en concordance avec les prévisions. L'établissement d'un cadre budgétaire de moyen terme est aussi pertinent du point de vue de la soutenabilité, vu que des décisions budgétaires peuvent avoir des implications au-delà du cycle budgétaire annuel.

2.4 Le nouveau régime de sanctions

2.4.1 Un régime de sanctions plus efficace

L'expérience du passé a révélé l'inefficacité de la pression des pairs pour encourager la poursuite de politiques budgétaires suffisamment prudentes et garantir le respect des engagements pris.

Par exemple, la CE avait recommandé en janvier 2002 au Conseil d'adresser un avertissement préventif à l'Allemagne, étant donné que son objectif budgétaire pour l'année 2001 avait été largement dépassé et que son déficit se rapprochait du seuil des 3 % du PIB. Le Conseil n'a cependant pas suivi la CE et a décidé de clore la procédure suite aux engagements politiques pris par l'Allemagne, qui répondaient sur le fond aux préoccupations de la CE. Une PDE a néanmoins dû être déclenchée début 2003 à l'encontre de l'Allemagne suite au franchissement du plafond des 3 % du PIB. Une situation similaire s'est produite vis-à-vis du Portugal en janvier 2002 (placé en PDE fin 2002) et de l'Italie en juillet 2004 (placée en PDE mi-2005).

Le Six-Pack instaure un nouveau système graduel de sanctions, plus précoces et plus automatiques, de façon à ce que les sanctions soient appliquées à un moment opportun dans la procédure de surveillance et soient aussi plus largement utilisées.

Une des nouveautés est la possibilité d'instaurer des sanctions déjà dans le volet préventif du Pacte - alors qu'antérieurement seule la pression des pairs était prévue - afin d'encourager le respect des obligations européennes.

Désormais, un dépôt porteur d'intérêt, représentant 0,2 % du PIB pourra être imposé à un Etat membre si le Conseil décide que ce pays n'a pas engagé d'actions suivies d'effet, en réponse à une recommandation exigeant de corriger une déviation par rapport à l'OMT. Ce dépôt, augmenté des intérêts échus, est restitué à l'Etat membre s'il prend des mesures appropriées et retourne à une politique budgétaire prudente.

Les sanctions s'appliquent également plus tôt dans les autres stades de la procédure. Par exemple, un dépôt non porteur d'intérêt sera déjà exigé quatre mois après la notification du déficit et de la dette si un dépôt porteur d'intérêt a déjà été constitué dans le volet préventif ou s'il y a un manquement grave aux obligations du Pacte. Auparavant, le délai pour imposer une telle sanction était de seize mois.

Un système de vote à la majorité qualifiée inversée a également été instauré de manière à faciliter l'adoption de sanctions et les rendre ainsi plus automatiques. Le Conseil ne doit plus explicitement adopter la proposition de la CE à la majorité qualifiée. La proposition est réputée adoptée à moins que le Conseil ne la rejette dans un délai de dix jours, ce qui réduit les possibilités de minorité de blocage pour empêcher l'application de sanctions.

En outre, des sanctions spécifiques sont instaurées en cas de manipulations statistiques. Si un Etat membre fait des déclarations erronées concernant les données de déficit ou de dette, une amende plafonnée à 0,2 % de son PIB peut lui être imposée (selon une majorité qualifiée ordinaire). L'introduction de cette possibilité de sanction vise sans doute à empêcher une répétition du "cas grec": la révélation, en 2010, par le nouveau gouvernement grec de l'existence d'un déficit plus élevé que celui notifié antérieurement, et donc de manipulations statistiques, avait constitué un choc pour les marchés financiers et un des déclencheurs de la crise des dettes souveraines européennes.

Ce nouveau régime de sanctions est valable uniquement pour les pays de la zone euro. Le TFUE n'autorisait l'introduction de nouvelles mesures que pour ces pays: conformément à l'article 136, le Conseil peut adopter des dispositions spécifiques visant à renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire des pays de la zone euro exclusivement ⁽¹⁸⁾.

18 Les sanctions initialement prévues dans le volet correctif du Pacte ne s'appliquaient déjà qu'aux seuls pays de la zone euro, conformément aux dispositions du TFUE (article 139).

2.4.2 Une marge de discrétion toujours présente

Bien que la pression des pairs soit renforcée, une certaine marge de discrétion dans l'application de l'ensemble des nouvelles règles du Six-Pack est néanmoins toujours présente.

Par exemple, dans le volet préventif, des circonstances exceptionnelles peuvent être évoquées pour justifier une déviation par rapport à la trajectoire d'ajustement à l'OMT. Ces possibilités concernent une grave récession économique dans la zone euro ou une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre ayant un impact financier majeur. Des circonstances économiques exceptionnelles ou une demande motivée du pays concerné pourront aussi amener la CE à réduire ou annuler une sanction.

De plus, la prise en compte de critères spécifiques à la dette dans le rapport devant déterminer l'existence ou non d'un déficit excessif pourra motiver une décision de ne pas lancer de PDE.

En outre, certaines décisions du Conseil se prennent toujours selon la majorité qualifiée ordinaire, comme la recommandation de correction de la trajectoire d'ajustement à l'OMT ou l'existence d'un déficit excessif. Comme cela sera exposé au point 4, le TSCG contient cependant un engagement politique qui généralise le mode de prise de décision à la majorité qualifiée inversée.

Une autre difficulté tient à la complexité et à la longueur des processus de négociation et de décision entre Etats membres. Il peut exister un risque de décalage temporel entre la situation économique et la réponse de politique budgétaire apportée: les règles pourraient dès lors conduire des pays à mener une politique procyclique alors qu'ils connaissent une récession⁽¹⁹⁾.

L'efficacité des nouvelles règles pour renforcer le cadre européen de gouvernance budgétaire dépendra in fine de la manière dont elles seront réellement utilisées et des jeux d'influence politique qui pourraient être exercés.

19 Caudal, N. et alii, 2013, Un budget pour la zone euro, Lettre Trésor-Eco, n°120, p.4.

3 Le Two Pack

Les dispositions du Two Pack concernent exclusivement les Etats membres de la zone euro, en raison de la plus grande interdépendance économique entre ces pays. Ces liens économiques plus étroits appellent à une plus grande coordination budgétaire et à une nouvelle amélioration de la gouvernance. La politique budgétaire poursuivie par un pays peut exercer des effets de retombée sur les autres économies de la zone. S'il mène une politique budgétaire imprudente, un impact négatif pourra se faire ressentir dans les autres pays de la zone. Le Two Pack a pour objectif d'écartier de tels risques en renforçant la coordination et la surveillance budgétaire.

Après avoir examiné la mise en place d'un calendrier budgétaire commun, le renforcement du suivi des pays en PDE sera analysé.

Nous mentionnons simplement dans cette introduction la nouvelle obligation de rapport sur les plans d'émission de dette publique. Elle vise à faciliter la coordination entre Etats membres dans l'émission de la dette et le suivi des développements en la matière.

3.1 L'instauration d'un calendrier budgétaire commun

3.1.1 Présentation du calendrier

Trois principales étapes sont désormais fixées au cours du processus budgétaire annuel:

1. pour le 15 avril et au plus tard pour le 30 avril de chaque année, publication du plan budgétaire national à moyen terme, en même temps que le Programme de stabilité et le Programme national de réforme.

Ce plan et le Programme de stabilité peuvent être un seul et même document. La particularité du plan budgétaire est qu'il s'adresse essentiellement à une audience nationale. Si aucune règle n'a été fixée au niveau du format et du contenu en raison de cette dimension nationale, ces plans doivent néanmoins respecter les exigences minimales de la directive sur les cadres budgétaires nationaux.

La pertinence d'une publication nationale additionnelle peut cependant être mise en question: cette publication ne présente en effet pas de réelle valeur ajoutée et ne garantit pas une plus grande conformité aux obligations européennes ⁽²⁰⁾.

20 Kullas, M. and Hohmann, I., 2012, Monitoring of Budget Policy and Strengthening the Deficit Procedure, cep Policy Brief, n°2012-14.

2. pour le 15 octobre, dépôt du projet de budget de l'administration centrale et des principaux paramètres des projets de budgets de tous les autres sous-secteurs pour l'année suivante.

Un projet de plan budgétaire doit également être soumis pour le 15 octobre à la CE et à l'Eurogroupe. Il s'agit d'un document synthétique, distinct du projet de budget, présentant les principaux éléments de la situation budgétaire de l'administration centrale et des sous-secteurs. Il doit respecter les principes du Pacte de stabilité et de croissance et les recommandations du cycle annuel de surveillance. Les données doivent être conformes au SEC 95 de façon à assurer leur comparabilité entre Etats membres.

3. pour le 31 décembre, adoption du budget de l'administration centrale et des principaux paramètres budgétaires pour les autres sous-secteurs.

3.1.2 Motivations

Ce calendrier commun vise à «clore» le cycle annuel du Semestre européen. Il assure le lien entre deux Semestres européens, grâce à l'instauration d'une étape supplémentaire à l'automne dans le processus de surveillance budgétaire, avec la soumission du projet de plan budgétaire aux instances européennes.

Auparavant, il y avait en quelque sorte un "vide" entre les deux cycles successifs d'un Semestre européen. Selon ce cycle de surveillance, la CE lance la procédure en fin d'année par la publication de l'*Annual Growth Survey*, qui expose les priorités afin de stimuler la croissance et l'emploi pour l'année suivante, ainsi que de l'*Alert Mechanism Report*, qui identifie les risques de déséquilibres macroéconomiques.

Ensuite, le Conseil européen de printemps, en mars de l'année suivante, définit les orientations sur base de l'*Annual Growth Survey*. En fonction de ces orientations, les Etats membres élaborent leur Programme national de réforme et leur Programme de stabilité pour la fin avril. Des bilans approfondis par pays sont également publiés dans le cadre de la procédure des déséquilibres excessifs.

Une évaluation des Programmes de stabilité et de réforme est effectuée juste avant l'été, avec la publication des recommandations spécifiques par pays. Celles-ci sont ensuite approuvées par le Conseil européen et adoptées par les Ministres des Finances au sein du Conseil Ecofin.

Aucune étape n'était ensuite prévue dans le processus européen jusqu'au lancement du prochain Semestre européen en fin d'année. En particulier, aucun dispositif n'était établi pour garantir qu'un Etat membre respecte ses engagements et tienne compte de ces recommandations lors de l'élaboration de son budget annuel.

Cependant, il était entendu que les engagements pris dans le cadre des Programmes de stabilité et de réforme devaient être concrétisés lors du second semestre de l'année. De même, les recommandations spécifiques par pays devaient en principe être prises en considération dans la définition des politiques nationales pour l'année suivante.

Suite au Two Pack, la CE évalue dorénavant à l'automne les projets de plan budgétaire des Etats membres déposés à la mi-octobre et examine s'ils respectent les recommandations budgétaires formulées dans le cadre du Semestre européen et les traduisent en mesures concrètes. La CE rend un avis sur ces projets de chaque pays pour le 30 novembre au plus tard. En cas de manquement grave aux obligations du Pacte, elle peut demander qu'un projet révisé lui soit soumis.

Le calendrier commun permet également une meilleure interaction entre les niveaux européen et national, de même qu'une meilleure intégration nationale de la guidance budgétaire européenne. En synchronisant les différentes étapes du processus budgétaire, la coordination entre Etats membres est aussi améliorée et une vue d'ensemble de la situation budgétaire de la zone euro peut être établie.

Cette meilleure interaction entre niveaux européen et national est facilitée, d'une part, par l'obligation de déposer un projet de plan budgétaire, en cohérence avec le budget national mais aussi avec les recommandations européennes, et d'autre part, par la possibilité offerte aux Parlements nationaux de demander à la CE de venir présenter son avis sur le projet de plan budgétaire ⁽²¹⁾.

3.1.3 Evaluation du dispositif

Suite à ce renforcement de la surveillance européenne, on pourrait craindre un affaiblissement du pouvoir et des compétences budgétaires des Etats membres. En effet, une instance supranationale, la CE, intervient dorénavant dans le processus national d'approbation du budget en formulant un avis sur le projet de plan budgétaire. La CE a néanmoins prévenu elle-même cette critique en affirmant que les Parlements nationaux restent maîtres dans l'approbation du

²¹ Cette possibilité est aussi créée en cas de recommandation de la CE dans le cadre de la surveillance renforcée des pays en PDE (cf. point suivant).

budget et que le respect des règles européennes constituait déjà une exigence des réglementations existantes. En outre, aucune sanction n'est prévue si l'avis de la CE n'est pas suivi. Le pouvoir budgétaire n'est donc pas cédé à une «instance technocratique».

Il n'empêche que la Commission exerce directement une influence lorsqu'elle demande la soumission d'un plan budgétaire révisé lors d'un manquement grave aux obligations du Pacte. En outre, si l'Etat membre n'est pas strictement obligé de suivre l'avis de la CE sur le projet de plan budgétaire, le respect ou non de l'avis sera pris en considération dans la suite de la procédure de surveillance européenne. Le non-respect de l'avis permettra de motiver une décision sur l'existence d'un déficit excessif en cas de dépassement des critères de déficit ou de dette.

Cette problématique soulève en fin de compte la question de l'absence d'une véritable structure fédérale en matière budgétaire. Si la conduite de la politique monétaire s'effectue au niveau supranational, les politiques budgétaires restent de la compétence des gouvernements nationaux. Ceux-ci sont néanmoins appelés à coordonner leurs politiques et sont soumis aux exigences du Pacte.

Néanmoins, on pourrait aussi voir dans l'approche une occasion de renforcer l'ownership national des dispositions européennes, ainsi que d'améliorer le dialogue entre la CE et les Etats membres. Les responsabilités de la Commission en matière de prévention des dérapages budgétaires sont également accrues. Ce rôle de détection des dérapages est d'autant plus important maintenant qu'une sanction financière peut être imposée à un Etat membre de façon plus précoce et plus automatique, suite à l'instauration du nouveau régime de sanctions.

L'efficacité et la crédibilité de ce rôle préventif dépendront toutefois de l'utilisation effective par la CE de ses nouvelles compétences, notamment de son interprétation des circonstances donnant lieu à un manquement grave des obligations du Pacte. Ce rôle ne devra pas non plus être effacé par de possibles marchandages politiques au sein du Conseil.

On peut également pointer la multiplication des documents à transmettre à la CE. Au Programme de stabilité et au Programme national de réforme, s'ajoutent désormais le plan budgétaire à moyen terme et le projet de plan budgétaire.

Ces deux derniers documents se distinguent toutefois par l'horizon temporel concerné. Le projet de plan budgétaire se concentre sur une seule année budgétaire et devrait en principe fournir plus de détails sur les mesures budgétaires de l'année à venir. Le plan budgétaire à moyen terme suit par contre le modèle du Programme de stabilité et couvre une période de trois ans. Comme signalé précédemment, un seul document peut être en outre établi pour le Programme de stabilité et le plan budgétaire à moyen terme.

En outre, un Code de conduite ⁽²²⁾ établit les informations que doivent reprendre les projets de plan budgétaire. Le format et le contenu de ces projets sont davantage précisés dans un acte délégué de la CE ⁽²³⁾.

3.2 La surveillance renforcée des pays en PDE

3.2.1 Présentation et motivation

Le Two Pack renforce la surveillance budgétaire des pays placés en PDE et par conséquent le volet correctif du Pacte.

Avant l'entrée en vigueur de ces réformes, les actions engagées par un pays pour respecter les recommandations du Conseil dans le cadre d'une PDE étaient généralement évaluées après une période de six mois suivant l'émission de ces recommandations. Aucune évaluation n'était ultérieurement prévue légalement jusqu'au délai fixé pour la correction du déficit excessif, excepté lors des mises à jour annuelles des Programmes de stabilité. Il pouvait donc subsister un risque de dérapage si les développements budgétaires au cours de cette période n'étaient pas suffisamment surveillés.

Le Two Pack vise en outre à prendre en considération les délais de correction plus longs fixés dans les PDE les plus récentes et les évolutions budgétaires possibles au cours de cette plus longue période.

Dans la pratique, la CE suivait néanmoins les évolutions budgétaires entre la fin de la période de six mois et le délai de correction du déficit excessif. Cependant, la CE se basait sur ses propres outils d'analyse, les prévisions économiques de printemps et d'automne, ainsi que les notifications budgétaires des Etats membres validées par Eurostat. Il y avait par conséquent un manque de partage d'informations de la part des Etats membres et un risque de décalage temporel dans la procédure de surveillance. L'efficacité du processus pouvait s'en trouver entachée.

En réponse à cette problématique, les nouvelles dispositions accroissent graduellement les exigences en matière de rapportage, à la fois au niveau de l'ampleur des informations à transmettre à la CE et de leur fréquence. Suite

²² EC, 2013, Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, 1 July 2013.

²³ EC, 2013, Communication from the Commission, Garmonized framework for draft budgetary plans and debt issuance reports within the euro area, COM (2013) 490, 27 June 2013.

à une demande de la CE, les données sont à transmettre dès le lancement de la PDE, puis tous les six mois, ou tous les trois mois si une mise en demeure a été notifiée en l'absence d'actions suffisantes pour corriger le déficit. Les informations à fournir sont aussi plus détaillées par rapport à la procédure qui prévalait antérieurement. Elles concernent en particulier l'exécution budgétaire, y compris les développements en cours d'année, et le détail des mesures adoptées, de même que leur rendement escompté. La CE pourra en outre demander toute information jugée utile et un audit global et indépendant des comptes des pouvoirs publics.

Cet échange d'informations permet à la CE d'évaluer régulièrement la politique budgétaire d'un Etat membre et de déceler un éventuel risque que le déficit ne soit pas corrigé dans le délai imparti. En cas de détection d'un tel risque, le Two Pack crée la possibilité pour la CE de formuler de sa propre initiative une recommandation. Celle-ci pourra également être présentée au Parlement national. A l'instar de l'avis sur le projet de plan budgétaire, le non-respect de cette recommandation pourra être considéré comme un facteur aggravant dans la suite de la procédure. Ici aussi, ce renforcement du rôle préventif de la CE est justifié par l'application d'un régime de sanctions plus sévère en cas de dérapage.

Par ailleurs, un programme de partenariat économique devra être présenté lors du déclenchement d'une PDE. Ce programme inclura les mesures de réformes structurelles permettant d'assurer une correction effective et durable du déficit et s'inscrira dans le cadre de surveillance existant (notamment les recommandations spécifiques par pays). L'idée est d'amener les Etats membres à entreprendre les réformes permettant de soutenir leurs plans de consolidation budgétaire.

3.2.2 Evaluation

Ces nouvelles obligations de rapportage accroissent certes les charges administratives incombant aux Etats membres. Elles permettent toutefois une meilleure prévention des risques de dérapages budgétaires. Cette charge additionnelle peut par ailleurs être nuancée. Les nouvelles obligations ont été intégrées dans les exigences déjà prévues par le Pacte, de manière à éviter la duplication de rapports.

De même, une certaine rationalisation est opérée entre les différents processus: les pays en procédure de déséquilibre macroéconomique ou sous aide financière sont dispensés des nouvelles obligations (à la fois en matière de rapportage budgétaire et de programmes de partenariat économique) puisque

les informations requises sont déjà fournies dans le cadre de ces procédures. Enfin, pour les autres Etats membres, la procédure de suivi des programmes de partenariat économique est plus légère et se fonde sur le suivi des Programmes de stabilité et de réforme.

La remarque formulée au point précédent est également valable pour le renforcement de la surveillance des pays en PDE: l'efficacité du rôle préventif de la CE dépendra de l'usage effectif de sa nouvelle autorité et de sa capacité à faire face aux pressions politiques.

4 Le Pacte budgétaire

La principale innovation du Pacte budgétaire est l'instauration d'une règle d'or stipulant que le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques doit être à l'équilibre ou en excédent.

Cette règle sera considérée comme respectée si le déficit structurel annuel correspond à l'OMT propre à chaque pays, avec un seuil minimal de -0,5 % du PIB. Pour les pays dont le ratio d'endettement est en-dessous de 60 % du PIB et dont les risques de soutenabilité pour les finances publiques sont faibles, le seuil est de -1 % du PIB. Le Traité est ainsi plus strict que le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance qui fixe un OMT minimal de -1 % du PIB pour tous les Etats membres.

Les Etats membres devront assurer une convergence rapide vers l'OMT selon un calendrier proposé par la CE en tenant compte des risques de soutenabilité spécifiques à chaque pays. Cette disposition est plus stricte que le Pacte et vise à garantir le respect de l'OMT.

Cette règle d'or doit être transposée dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. Par cet ancrage explicite de l'OMT dans le droit national, la règle d'or renforce encore le lien entre la législation nationale et le volet préventif du Pacte. Par comparaison, la directive du Six-Pack prévoit simplement la traduction dans la législation nationale des règles budgétaires européennes en matière de solde budgétaire. Le lien avec le Pacte de stabilité est aussi assuré par la référence, dans le Pacte budgétaire, aux nouvelles règles en matière de dépenses et de dette.

Une innovation par rapport aux dispositions existantes est l'introduction d'un mécanisme automatique de correction. Il devra être instauré sur la base de principes définis par la CE (statut juridique, dérogations, etc.). Ce mécanisme sera déclenché en cas de déviation importante par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. Des mesures correctrices devront être adoptées. Les Etats membres devront mettre en place une institution indépendante chargée de contrôler le respect de la règle d'or et l'application du mécanisme automatique de correction, notamment le recours à une clause dérogatoire (par exemple un cas de grave récession économique).

L'objectif de ces dispositions est d'assurer la mise en oeuvre effective de la règle d'or. Une certaine marge de manœuvre reste cependant possible. En particulier, aucune mesure spécifique n'est prévue si des mesures correctrices ne sont pas adoptées ou si le recours à une clause dérogatoire est abusif ⁽²⁴⁾. Le principe

²⁴ La possibilité de saisir la Cour de Justice européenne concerne uniquement le processus de transposition de la règle d'or et non la conformité à la règle.

d'un système de "comply or explain", éventuellement assorti de sanctions, aurait par exemple pu être imposé par le Traité afin d'assurer la crédibilité et la transparence du mécanisme de correction. Selon ce principe, si un Etat ne se conforme pas à l'avis ou à la recommandation de l'institution budgétaire indépendante, il doit justifier publiquement sa position.

La CE a publié en juin 2012 une communication sur les principes communs pour les mécanismes de correction budgétaire nationaux⁽²⁵⁾, qui propose entre autres la mise en place d'un tel dispositif. Ces principes ne devraient pas être considérés comme légalement contraignants, bien que cette problématique ne soit pas entièrement clarifiée⁽²⁶⁾.

La conformité à la règle d'or dépendra principalement de la volonté politique des gouvernements. La présence d'institutions nationales indépendantes ne garantit pas en soi ce respect, même si elle le favorise, en raison des coûts en termes de réputation de s'écarter de leurs recommandations.

Le Pacte budgétaire renforce également le volet correctif du Pacte de stabilité en rendant plus automatique la PDE. Dans le cadre des PDE fondées sur le critère du déficit, les pays de la zone euro s'engagent en effet à suivre les propositions et les recommandations de la CE en vue d'une décision du Conseil, à moins qu'une majorité qualifiée au Conseil ne s'y oppose. Un mode de décision selon la majorité qualifiée inversée s'appliquera ainsi pour décider de l'existence d'un déficit excessif ou d'actions non suivies d'effets. Cette plus grande automaticité est néanmoins limitée: elle n'est pas applicable pour les pays non membres de la zone euro, ni pour les PDE fondées sur le critère de la dette.

25 La possibilité de saisir la Cour de Justice européenne concerne uniquement le processus de transposition de la règle d'or et non la conformité à la règle.

26 Kullas, M. and Hohmann, I., 2012, Fiscal Correction Mechanism, cep Policy Brief, n°2012-49.

5 Le rôle des institutions budgétaires indépendantes

Les institutions budgétaires indépendantes jouent un rôle crucial dans les nouvelles dispositions européennes. La présence de telles institutions est essentielle pour améliorer la qualité des politiques budgétaires des Etats membres.

Un rôle spécifique leur est attribué dans les différents textes, qui sont passés en revue ci-dessous.

D'après la directive sur les cadres budgétaires nationaux, ces institutions sont chargées de réaliser des analyses fiables et indépendantes concernant le suivi efficace et en temps utile des règles budgétaires chiffrées.

Le Two Pack renforce le rôle des institutions budgétaires indépendantes. Il leur confie la mission de surveiller la mise en oeuvre des règles budgétaires nationales (règles numériques de la directive et règle d'or du Pacte budgétaire) et d'évaluer la pertinence de l'activation d'un mécanisme de correction en cas d'écart par rapport à l'OMT (ou à la trajectoire d'ajustement à celui-ci), la conformité de la correction budgétaire réalisée et la pertinence du recours à une clause dérogatoire autorisant un écart vis-à-vis de l'OMT (ou de la trajectoire d'ajustement à celui-ci), par exemple un cas de grave récession économique.

Les institutions indépendantes doivent aussi produire ou approuver les prévisions macroéconomiques à la base du processus budgétaire. La directive n'exige pas stricto sensu la présence de telles institutions. Elle requiert simplement que les prévisions macroéconomiques et budgétaires soient réalistes, transparentes et impartiales. Elles doivent aussi être régulièrement évaluées et l'institution les produisant doit être mentionnée.

Les exigences plus poussées dans le Two Pack sont justifiées par la plus grande interdépendance des Etats membres de la zone euro. Elles permettent également d'intégrer dans le droit communautaire les dispositions du Pacte budgétaire sur le rôle de ces institutions.

La communication de la CE sur les principes communs pour les mécanismes de correction budgétaire nationaux traite notamment du rôle et de l'indépendance des institutions de surveillance. Cette communication énonce un certain nombre de caractéristiques relatives à l'indépendance et à l'autonomie fonctionnelle de ces institutions et précise leur rôle dans l'application du mécanisme de correction. Ces éléments ont été pour une large part repris dans le texte finalement adopté du Two Pack. La communication va cependant plus loin, puisque le système de "comply or explain", évoqué au point précédent, n'est pas repris dans le Two Pack.

Cette superposition d'exigences peut faire penser à l'image d'un «millefeuille», où de nouvelles exigences viennent s'ajouter à celles existantes. Le degré de spécification et/ou de contrainte est certes relevé selon le texte considéré, notamment en raison de la plus grande interdépendance économique dans la zone euro. On peut toutefois déplorer une certaine perte en matière de transparence, de simplicité et de facilité de communication de ces nouvelles mesures.

Des questions d'interprétation peuvent également se poser. Le Traité stipule notamment que les mécanismes de correction sont mis en place sur la base de principes communs définis par la CE. Comme on vient de le mentionner, celle-ci propose un mécanisme de *comply or explain*, qui ne se trouve pas dans le Traité et n'est pas repris dans le Two Pack. Comme le caractère obligatoire des principes communs n'est pas évident, les Etats membres ne sont probablement pas contraints légalement d'introduire un tel dispositif.

Certains d'entre eux ont néanmoins jugé qu'il était approprié d'instaurer un tel mécanisme. Selon les résultats d'un questionnaire envoyé par la CE ⁽²⁷⁾, l'Irlande, par exemple, a instauré une disposition générale prévoyant un tel système. D'autres pays, tels que la France ou l'Espagne, ont prévu une application partielle du mécanisme. De façon générale, on constate une grande diversité dans la mise en oeuvre des principes communs. On peut espérer que l'échange de bonnes pratiques permettra d'identifier les expériences les plus efficaces et d'étendre leur application.

27 EC, 2013, *Stock-Taking on the Transposition of the Fiscal Compact*, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, 10 October 2013, p. 30.

6 Conclusion

Les initiatives de réforme qui se sont succédé au lendemain de la crise économique et financière visaient à remédier aux faiblesses du cadre européen de gouvernance économique et, par conséquent, à favoriser la soutenabilité des finances publiques européennes.

De nombreuses améliorations ont été apportées, bien que des imperfections subsistent et que l'approche adoptée puisse être mise en question.

La croissance des dépenses est désormais mieux encadrée afin d'assurer la solidité des positions budgétaires sous-jacentes et surmonter les difficultés liées à l'évaluation du solde structurel, sans toutefois les supprimer totalement.

Le critère de la dette est rendu opérationnel par une référence numérique déterminant le rythme auquel le taux d'endettement doit diminuer. Cette référence repose cependant sur des hypothèses de croissance relativement optimistes pour garantir une baisse suffisante de ce taux.

Les sanctions s'appliquent désormais à un stade plus précoce des procédures et avec une plus grande automaticité. Les différentes dispositions européennes en matière budgétaire sont aussi mieux ancrées dans les législations nationales grâce à la directive sur les cadres budgétaires nationaux et le Pacte budgétaire. Les institutions budgétaires indépendantes se voient accorder un rôle croissant.

Avec le Two Pack, les politiques budgétaires des pays de la zone euro sont davantage coordonnées et l'intégration des orientations et recommandations définies au niveau européen dans le processus national est facilitée. Les obligations en matière de rapportage sont toutefois quelque peu alourdies. La surveillance des pays en PDE est renforcée pour prévenir les risques de dérapage budgétaire, au prix toutefois d'une plus grande "intrusion" de la CE dans le processus national.

Si les règles sont dans l'ensemble rendues plus strictes, une certaine marge de discrétion est toujours permise, par exemple avec la prise en compte de divers facteurs spécifiques dans l'évaluation des positions budgétaires. Le poids des jeux d'influence politique ne doit pas non plus être négligé. En fait, l'efficacité des nouvelles dispositions dépendra essentiellement de la façon dont elles sont réellement mises en oeuvre.

On peut également regretter que la prise en compte de situations spécifiques s'accompagne d'une plus grande complexité et d'une moindre transparence et facilité de communication. L'accumulation des différentes règles nuit aussi à leur clarté.

Par ailleurs, l'approche adoptée soulève la question de l'absence de véritable gouvernement économique au niveau européen. Les Etats membres restent pleinement souverains en matière budgétaire, même s'ils sont invités à coordonner leur politique et doivent respecter le Pacte de stabilité.

A défaut de véritable gouvernement économique, le renforcement de la gouvernance vise à assurer un comportement responsable des Etats membres en matière budgétaire, contribuant ainsi à la coopération et à la solidarité. La mise en oeuvre d'une discipline budgétaire stricte est néanmoins privilégiée, au détriment de la mise en place d'une véritable coopération budgétaire. L'approche repose sur une logique de dissuasion et de sanction qui ne s'est pas toujours avérée optimale dans le passé. Le durcissement des règles présente certes un côté rassurant «sur papier», mais leur acceptabilité demeure essentielle à l'efficacité des nouveaux dispositifs. Une approche plus incitative visant à récompenser les «bons élèves» aurait également pu être envisagée.

La question d'un transfert de souveraineté nationale vers un fédéralisme budgétaire reste pour l'instant taboue. Les responsables politiques ne sont pas encore prêts à céder leurs prérogatives en matière budgétaire. Cette question ne pourra cependant pas rester ignorée à plus long terme.

Caudal, N. et alii, 2013, Un budget pour la zone euro, Lettre Trésor-Eco, n° 120.

European Central Bank, 2012, A Fiscal Compact For a Stronger Economic and Monetary Union, Monthly Bulletin, May.

European Central Bank, 2013, The Importance and Effectiveness of National Fiscal Frameworks in the EU, Monthly Bulletin, February.

European Commission (EC), 2011, Public Finances in EMU 2011.

EC, 2012, Public Finances in EMU 2012.

EC, 2012, Communication from the Commission, Common principles on national fiscal correction mechanisms, COM (2012), 342 final, 20 June 2012.

EC, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional paper, n° 151.

EC, 2013, Public Finances in EMU 2013.

EC, 2013, Communication from the Commission, Harmonized framework for draft budgetary plans and debt issuance reports within the euro area, COM (2013) 490 final, 27 June 2013.

EC, 2013, Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, 1 July 2013.

EC, 2013, Stock-Taking on the Transposition of the Fiscal Compact, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, 10 October 2013.

Kullas, M., Sauer, O. and Hohmann, I., 2012, Fiscal Compact, cep Policy Brief, n°2012-13.

Kullas, M. and Hohmann, I., 2012, Monitoring of Budget Policy and Strengthening the Deficit Procedure, cep Policy Brief, n°2012-14.

Kullas, M. and Hohmann, I., 2012, Fiscal Correction Mechanism, cep Policy Brief, n°2012-49.

Verhelst, S., 2011, The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union?, Egmont Paper, n°47.