

La discipline budgétaire dans la zone euro : rêve ou réalité ?

Amélie Barbier-Gauchard*

Le contexte du COVID-19 représente à la fois une opportunité et une menace pour la gouvernance économique de la zone euro, et pour la discipline budgétaire dans l'UEM en particulier. Cette contribution revient sur la genèse de la discipline budgétaire dans la zone euro, souligne les enseignements qui peuvent être tirés des crises passées et dresse les contours de ce que pourrait être une règle budgétaire supranationale intelligente et cohérente avec la réalité économique.

En raison de la crise sanitaire qui sévit depuis fin 2019, l'application du Pacte de stabilité et de croissance (1996) (PSC par la suite), entré en vigueur avec la zone euro en 1999, destiné à veiller à la saine gestion des finances publiques dans la zone euro, a été suspendue pour 2020 et le sera très vraisemblablement en 2021 également.

Les règles budgétaires dans la zone euro en bref

Les origines de la discipline budgétaire dans la zone euro remontent au Traité de Maastricht (1992) dont l'un des principaux objectifs est de lancer le projet d'union monétaire européenne. Ce traité définit les étapes à franchir et les conditions à remplir pour qu'un pays soit éligible à la monnaie unique. Parmi ces conditions, appelées « critères de convergence », deux critères concernent la stabilité des finances publiques des pays candidats à l'UEM. En effet, des finances publiques nationales non viables risqueraient de mettre en péril la stabilité de l'union monétaire nouvellement créée. Il est donc nécessaire de surveiller l'évolution des finances publiques nationales et d'assurer leur bonne gestion à long terme. Deux indicateurs ont été retenus : la dette publique nationale du pays candidat ne doit pas dépasser 60 % du PIB (seuil fixé à 60 % qui correspond au ratio moyen de la dette publique au PIB dans l'UE-15 à la fin des années 90), le déficit public national ne doit pas dépasser 3 % du PIB (seuil fixé à 3 % en référence à l'équation de la dynamique de la

dette qui donne le niveau de déficit public qui permet de stabiliser la dette publique autour de 60 % pour un taux de croissance réel de l'activité de 3 % et un taux d'inflation de 2 %).

Si le pays candidat satisfait à tous ces critères de convergence, il est alors autorisé à rejoindre la zone euro. Tout pays appartenant à l'UEM est ensuite soumis à une règle budgétaire supranationale introduite par le PSC et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 avec la naissance de la zone euro. Cette règle budgétaire peut être qualifiée de règle budgétaire supranationale, à la différence des règles budgétaires nationales également en vigueur dans la plupart des pays membres de la zone euro.

Le PSC poursuit deux objectifs complémentaires : la « stabilité » des finances publiques d'une part afin d'éviter tout risque de déstabilisation monétaire et financière dans l'union monétaire, tout en imposant aux pays de la zone euro de poursuivre une gestion saine des finances publiques, la « croissance économique » dans l'UEM d'autre part, en veillant à ce que les gouvernements nationaux disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour intervenir si nécessaire (plus particulièrement en cas de choc conjoncturel par le biais des stabilisateurs budgétaires automatiques).

Pour atteindre ces deux objectifs complémentaires, le PSC dispose de deux types d'instrument : le volet « dissuasif » (plafond de déficit public à 3 % à respecter, avec des sanctions prévues sinon et des exceptions à la règle dans des circonstances économiques très

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France. Contact : BETA, 61 avenue de la Forêt Noire, 67000 Strasbourg, France ; E-mail : abarbier@unistra.fr ; Twitter : @barbiergauchard ; Web-site : <http://www.barbier-gauchard.com>.

spécifiques) et le volet « préventif » (procédure de surveillance multilatérale avec des « programmes de stabilité », programmes pluriannuels fixant des orientations budgétaires sur 3 ans et permettant d'avoir une visibilité sur les finances publiques pour les 3 années à venir pour atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme).

Malgré cette règle budgétaire, la zone euro a connu plusieurs périodes de turbulences (première crise en 2004, Grande Récession de 2007 à 2009, crise sanitaire du COVID-19 depuis fin 2019) qui ont constitué autant de crises pour la discipline budgétaire dans la zone euro qui n'a jamais vraiment été assurée finalement. A chaque fois, la règle budgétaire a été réformée, considérant que c'était la règle qui était imparfaite ... Ces réformes successives ont conduit à un empilement d'indicateurs à respecter sans réflexion approfondie sur les raisons réelles des défaillances de la discipline budgétaire dans la zone euro. Suite aux mesures prises en 2005 (avec la première réforme du PSC), 2010 (avec l'apparition du Semestre européen), 2011 (avec le *Six Pack*) et 2013 (avec le *Two Pack*), la règle budgétaire en vigueur dans la zone euro s'est transformée en un catalogue d'indicateurs à surveiller, ne permettant ni d'assurer un réel pouvoir disciplinaire coercitif sur les États membres, ni de mettre en place un véritable suivi crédible de la trajectoire des finances publiques nationales à moyen terme.

Les leçons des crises passées révélant les faiblesses de la discipline budgétaire

Pour mieux comprendre les forces et les faiblesses de la discipline budgétaire dans la zone euro, il est intéressant de se référer à l'article fondateur de Kopits et Symansky (1998) sur les caractéristiques d'une règle budgétaire idéale. Ils identifient huit propriétés qui doivent être vérifiées par la règle budgétaire pour être une « bonne » règle budgétaire :

1. Adéquation à l'objectif visé : la règle doit permettre de contrôler l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire.
2. Définition claire : l'indicateur, les sanctions et les exceptions à la règle doivent être clairement expliqués.
3. Cohérence générale : la règle doit être cohérente avec les objectifs de la politique économique.

4. Des bases analytiques solides : l'objectif et la valeur de référence choisis doivent répondre à une justification économique précise.
5. Transparence : la règle doit être compréhensible par l'opinion publique.
6. Simplicité : le calcul de la cible doit pouvoir être effectué sans nécessiter de techniques de calcul sophistiquées.
7. Flexibilité : les gouvernements doivent pouvoir continuer à remplir leurs missions.
8. Crédibilité : les procédures de contrôle et l'application des sanctions doivent être appliquées de manière impartiale et cohérente.

Même si Kopits et Symansky (1998) n'utilisent pas explicitement le terme d'« efficacité des règles budgétaires », leur contribution constitue cependant la pierre angulaire de ce débat sur les règles budgétaires « souhaitables ». De plus, Barbier-Gauchard, Baret et Debrun (2021) s'intéressent au lien entre la règle budgétaire et l'efficacité du gouvernement pour alimenter un débat utile sur la performance des règles budgétaires.

À la lumière de cette grille d'analyse, la règle budgétaire actuelle dans l'UEM souffre de trois faiblesses majeures.

Tout d'abord, la règle actuelle prend en compte simultanément un trop grand nombre d'indicateurs : solde public total, solde structurel (pour lequel la méthodologie de calcul fait débat), dette publique, croissance des dépenses publiques, programme pluriannuel de finances publiques. Ces indicateurs, parfois redondants, sont censés permettre de pouvoir établir un diagnostic clair et sans équivoque sur l'état de la gestion des finances publiques dans le pays.

Deuxièmement, les indicateurs actuels de la règle budgétaire ne tiennent pas compte des fonctions budgétaires identifiées par Musgrave (1959). Plus précisément, les finances publiques nationales doivent être utilisées pour l'allocation (production et fourniture de biens et services publics), la redistribution des revenus (dans un souci de justice sociale) et la stabilisation économique de l'activité lorsqu'un choc économique se produit. Dans ce contexte, en plus des mesures qui pourraient être prises au niveau communautaire pour l'ensemble de l'UE, la règle budgétaire doit également

permettre aux pays de fournir des services publics de qualité et d'assurer la redistribution ainsi que la stabilisation économique. La règle actuelle a déjà prévu de laisser une marge de manœuvre suffisante aux pays en cas de choc conjoncturel. Néanmoins, afin de satisfaire aux critères de convergence de Maastricht, certains pays ont dû mettre en place des mesures de réduction drastiques de certaines dépenses publiques, parfois au détriment de la qualité des services publics (éducation, santé, sécurité, etc.) et de la croissance à long terme des dépenses publiques. Par exemple, la crise du COVID-19, met en évidence l'hétérogénéité et parfois la fragilité des systèmes de santé nationaux.

Enfin, la règle actuelle souffre d'un cruel manque de crédibilité de la sanction pour plusieurs raisons. Imposer une sanction financière à un pays déjà en difficulté financière est une absurdité. En outre, la procédure d'imposition de la sanction est trop complexe, et n'est pas automatique, alors que tous les pays savent bien qu'ils ne seront jamais sanctionnés. De nombreux travaux se sont intéressés aux facteurs qui expliquent le respect ou non de la règle comme l'analysent Reuters (2019) ou encore Barbier-Gauchard, Baret et Papadimitriou (2021) et qui soulignent le rôle d'organes de surveillance et de contrôle du respect de la règle, des cycles politiques électoraux, la fragmentation politique ou encore le degré de décentralisation des finances publiques. En outre, la règle budgétaire la plus efficace est celle que le pays s'est imposé à lui-même. C'est la raison pour laquelle, dans la zone euro, les règles budgétaires nationales semblent plus efficaces que la règle budgétaire supranationale, comme le soulignent Barbier-Gauchard, Baret et Minéa (2021).

En d'autres termes, la règle budgétaire actuelle ne répond pas à au moins trois des huit critères de l'analyse de Kopits et Symansky (1998) :

- Définition claire : l'indicateur, les sanctions et les exceptions à la règle doivent être clairement expliqués.
- Cohérence générale : la règle doit être cohérente avec les objectifs de la politique économique.
- Crédibilité : les procédures de contrôle et l'application des sanctions doivent être appliquées de manière impartiale et cohérente.

Existe-t-il une règle qui puisse remédier à ces différentes faiblesses ?

Pour une règle budgétaire « intelligente » dans la zone euro

Le contexte du COVID-19 représente à la fois une opportunité et une menace pour la gouvernance économique de la zone euro. Cette crise sanitaire peut en effet s'avérer une opportunité à saisir pour les décideurs publics pour enfin s'engager à adopter une règle budgétaire supranationale intelligente et cohérente avec la réalité économique. Cette pandémie peut néanmoins constituer une menace si aucune leçon n'est tirée de cette nouvelle expérience douloureuse pour le contrôle des finances publiques nationales qui seront considérablement et durablement dégradées par le coût que cette crise sans précédent fait peser sur celles-ci.

Globalement, la future règle budgétaire « intelligente » pour la zone euro doit être conçue en tenant compte des exigences auxquelles les États membres doivent faire face (fourniture de biens et services publics, équité, stabilisation économique, soutien à la croissance à long terme) mais aussi des opportunités que l'intégration européenne rend possibles (comme le financement conjoint de grands programmes d'investissement à long terme, la mutualisation au niveau communautaire de certaines dépenses publiques, etc.). Bien entendu, tout cela n'est envisageable que lorsque les pays fortement endettés auront réduit le niveau de leur dette publique.

Plusieurs options d'action non mutuellement exclusives sont possibles pour remédier aux faiblesses de la règle budgétaire actuelle dans l'UEM :

- ne surveiller que le solde public structurel hors investissement public afin de libérer une marge de manœuvre financière au niveau national pour assurer la stabilisation économique et le soutien de la croissance à long terme ;
- centraliser une partie des dépenses publiques nationales pour certains biens et services publics (R&D, soutien à la compétitivité ; infrastructures de transport, d'énergie, de communication ; aide publique au développement et aide humanitaire ...), afin de libérer une marge de manœuvre financière au niveau national pour la fourniture de biens et

services publics qui doivent rester fournis au niveau national ;

- prendre en compte la « qualité » des biens et services publics fondamentaux pour le bien-être des citoyens (éducation, santé, sécurité) dans l'évaluation de la bonne gestion (ou non) des finances publiques nationales ;
- soutenir les programmes nationaux d'investissement public avec un cofinancement européen obtenu grâce à la force de frappe d'un organisme de financement de projets d'investissement tel que la BEI ;
- remplacer l'amende financière à payer en cas de non-respect de la règle par une sanction qui coupe tout ou partie du financement communautaire dont bénéficie le pays qui ne respecte pas la règle budgétaire et un mécanisme de sanction automatique (aucune décision politique à prendre), le pays serait ainsi moins tenté de violer la règle par crainte de la perte financière induite par une réduction des fonds communautaires qui lui sont attribués.

Conclusion

La future règle budgétaire « intelligente » pour la zone euro pourrait être une règle portant uniquement sur le solde structurel hors investissement public (avec une réduction de tout ou partie du financement communautaire en cas de non respect) accompagnée d'un programme ambitieux au niveau communautaire pour soutenir l'investissement public et contrôler la qualité des biens et services publics fondamentaux pour les citoyens. En outre, au niveau de la zone euro, un budget de la zone euro considéré comme un mécanisme européen de stabilisation budgétaire automatique pourrait être un complément précieux aux stabilisateurs budgétaires automatiques au niveau national pour amortir les effets des chocs cycliques sur l'activité économique.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire sur ce sujet d'un point de vue académique car cela signifie que les décideurs devraient être en mesure

- de mesurer avec précision l'investissement public net et son impact à long terme sur la croissance et l'emploi ;
- d'évaluer la « qualité » des biens et services publics fondamentaux et de définir des normes minimales de « qualité » à garantir ;
- d'identifier les biens et services publics pour lesquels la valeur ajoutée européenne est incontestable et qui méritent donc d'être considérés comme des biens et services publics européens et financés au niveau communautaire ;
- de prendre une décision courageuse pour sanctionner un pays qui ne respecte pas la règle.

Pour aller plus loin :

<http://ermees.fr/fr/covid-19-quelles-consequences-et-quelles-politiques-economiques/>

Références bibliographiques :

- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Debrun, X. (2021), « Government efficiency and fiscal rules », in In Venâncio, A., Afonso, A. et Jalles, J. T. (Ed.), *Handbook of Public Sector Efficiency*, Edward Elgar Publishing, *forthcoming*.
- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Minéa, A. (2021), « National Fiscal Rules and Fiscal Discipline in the European Union », *Applied Economics, forthcoming*.
- Barbier-Gauchard, A., Baret, K. et Papadimitriou, T. (2021), « Forecasting Stability and Growth Pact Compliance using Machine learning », *BETA Working Paper n° 2021-01*.
- Kopits, G. et Symansky, S. A. (1998), « Fiscal policy rules », *IMF Occasional Paper* (162).
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, Mac Graw-Hill Book Company.
- Reuter, S. W. (2019), « When and why do countries break their national fiscal rules? », *European Journal of Political Economy* 57, 125-141.