

GREENTERVENTION

Réforme du cadre budgétaire européen et urgence écologique Concilier le Pacte de Stabilité et le Pacte Vert européen

Comme nous l'avons expliqué dans [une note précédente](#), la réforme du cadre budgétaire européen, connu par les limites de Maastricht de respectivement 60% et 3% du PIB pour les ratios d'endettement de la dette et du déficit public, est à l'ordre du jour. Les considérations suivantes poursuivent l'argument. Elles soulignent un vide et font des propositions pour le combler : alors que les dérèglements climatique et environnementaux font d'ores et déjà peser des risques majeurs sur l'activité économique, la stabilité financière et les finances publiques, la très grande majorité des propositions de réformes du cadre budgétaire européen ne traitent cet aspect qu'accessoirement. Pire, l'interview joint des ministres des finances [allemand](#) et [français](#) du 27 avril 2021 confirme l'approche minimaliste des deux gouvernements: pour le premier, les règles sont suffisamment flexibles, la seule préoccupation du second est qu'il soit tenu compte du niveau actuel de la dette dans le calcul des objectifs d'endettement. Autrement les mêmes règles auront les mêmes effets : un sous-investissement chronique incompatible avec la réalisation des objectifs climatiques.

Des propositions tirant les leçons du passé...

Coordonner les politiques budgétaires, c'est maîtriser les interdépendances entre les économies des pays européens : éviter que les politiques de l'un aient un impact négatif sur les autres et exploiter les synergies.

Les règles actuelles et la quasi-totalité des propositions de réforme considèrent deux canaux de transmission des politiques budgétaires d'un pays à l'autre¹ :

- le risque qu'une crise de la dette souveraine d'un pays se transmette aux autres ;
- et les effets à court terme de la politique budgétaire d'un pays sur la demande totale de l'ensemble de la zone et, dans une certaine mesure, sur les divergences entre les pays ;

Accessoirement s'ajoute une troisième assertion fondant les règles :

- L'accélération de la croissance par des réformes structurelles et des dépenses publiques « de meilleure qualité » est la voie pour dégager des marges budgétaires supplémentaires ; ces dépenses peuvent dans certaines circonstances bénéficier d'un traitement privilégié et, en particulier, être sorties du calcul du déficit.

¹ Voir par exemple [O. Blanchard & al., Redesigning fiscal rules](#) ou [la note récente du Conseil d'Analyse Économique français](#) sur le même sujet.



GREENTERVENTION

Les idées pour réformer le cadre budgétaire européen prolifèrent. Les propositions tirent de façon variée les leçons des expériences passées et du contexte macroéconomique changé. Mais elles restent pour l'essentiel fondées sur les trois principes ci-dessus. Les variations et enjeux de la négociation à venir portent essentiellement sur les thèmes suivants : la simplification et la transparence des règles, le remplacement de règles uniques et rigides qui s'appliqueraient indifféremment à tous par des objectifs adaptés à chaque pays, la place donnée à des jugements circonstanciés au cours du cycle au lieu d'une approche mécanique qui s'est souvent avérée contre-productive ; traitement privilégié et sanctuarisation de dépenses « productives » prioritaires. En outre l'importance que l'Union puisse disposer d'un instrument budgétaire centralisé est généralement souligné. Un tel instrument permettrait de soulager le rôle dévolu aux budgets nationaux dans le redressement des déséquilibres macroéconomiques et dans la poursuite des objectifs de l'Union.

... mais ignorant les défis du 21^{ème} siècle

En privilégiant les trois canaux mentionnés ci-dessus, risque financier, impact sur la demande, croissance, les règles actuelles et les propositions de réformes passent cependant à côté des défis du 21^{ème} siècle. Elles ignorent un canal de transmission majeur des politiques budgétaires nationales : le coût que ferait peser sur l'ensemble de l'Union un sous-investissement dans la politique climatique, atténuation et adaptation, et de préservation de la biodiversité, et plus généralement dans une transition juste.

- Coût politique puisqu'il minerait à l'international la réputation de l'Union à tenir ses engagements environnementaux, notamment climatiques, et à l'intérieur puisqu'il minerait la cohésion entre les pays de l'Union en encourageant des comportements de « passager clandestin » ;
- Coût social puisque dans un contexte déjà marqué par la montée de la précarité et des inégalités entre et à l'intérieur des pays les populations et les territoires ne sont pas égaux face au dérèglement climatique et à la détérioration de l'environnement ;
- Coût économique, budgétaire et financier puisqu'il augmente les risques évidemment transnationaux, matériels du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité ainsi que de transition qui résulteraient d'une action tardive. Ces risques sont entretemps bien reconnus par la communauté financière et les banques centrales. Selon une formule heureuse d'un rapport de de la banque de France et de la Banque des règlements internationaux ([The Green Swan](#) p.2), il faut reconnaître que « les stabilités financière et climatique sont deux bien publics interconnectés ».

Pour une réforme tournée vers le futur

Prendre en compte le « coût de l'inaction » de l'un sur chacun et améliorer vraiment la qualité des finances publiques aurait quatre implications au-delà de la correction nécessaire des dysfonctionnements passés.

- Premièrement, l'arbitrage entre niveau d'endettement et dépenses publiques supplémentaires venant en soutien des politiques environnementales et climatiques ne doit plus être biaisé en



GREENTERVENTION

faveur du premier, bien au contraire. Dans l'état actuel de la menace et des retards pris pour y réagir, un principe de précaution s'impose : on n'investira jamais assez dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la protection de l'environnement. La sanctuarisation de telles dépenses sera en outre un facteur de stabilisation des anticipations des investisseurs privés et donc des activités économiques et de l'emploi.

- Deuxièmement, les dépenses à promouvoir, par exemple en les déduisant du déficit pertinent (règle d'or), sont celles venant en soutien de mesures qui accélèrent effectivement et de façon vérifiable la transformation de l'économie européenne vers une économie durable, en particulier zéro émission de GES dans le cadre d'une transition juste. L'approche devrait inciter les États à définir et mettre en oeuvre des politiques combinant mesures réglementaires, fiscalité, aides et investissements dans les secteurs décisifs de la décarbonation et de la protection de l'environnement². Des objectifs de résultats dont la réalisation serait vérifiable et dont le lien avec les objectifs sociaux, climatique et environnementaux aurait été avéré³ remplaceraient l'objectif vague « d'un soutien à la croissance potentielle » qui ne coïncide pas nécessairement avec l'objectif de transition juste⁴.
- Troisièmement, s'appuyer sur des stratégies sectorielles permettra aussi de contourner l'écueil d'une « budgétisation verte » qui se limiterait à identifier poste budgétaire par poste budgétaire les dépenses susceptibles d'avoir un impact environnemental⁵. Cette approche est aveugle pour informer sur la faisabilité et l'efficacité d'une action publique incluant des mesures réglementaire, fiscale et des dépenses qui se complètent. Certaines dépenses peuvent être indispensables au succès d'une action même si il ne s'agit pas d'une dépense d'investissement au sens de la comptabilité publique ou nationale⁶. D'autres ne seront qu'efficaces qu'à condition d'être accompagnées de mesures réglementaires coercitives, d'incitations fiscales ou de la suppression de mesures contreproductives comme les subventions aux énergies fossiles.
- Quatrièmement, les stabilisateurs automatiques de l'économie doivent être renforcés : refuser l'emploi précaire, stabiliser les revenus des plus vulnérables et protéger contre les nouveaux risques environnementaux, non assurables ou seulement à un coût prohibitif pour beaucoup, est une valeur en soi et est utile à la stabilisation macroéconomique. Mais c'est aussi nécessaire pour forger le consentement aux transformations qui viennent.

Construire le nouveau cadre budgétaire européen sans prendre explicitement en compte l'urgence environnementale continuerait à biaiser la mise en oeuvre du Pacte de Stabilité en faveur de la réduction

² En particulier, énergies renouvelables, transports, agriculture, rénovation thermique des bâtiments et certains secteurs industriels

³ Par exemple, dans le domaine des transports le nombre de voyageurs.km ou de tonnes.km par le ferroviaire ; dans l'agriculture et l'utilisation des sols, les hectares de prairie, ou pour l'isolation thermique, le nombre de logements isolés selon un certain standard.

⁴ Voir sur ce sujet la note de l'Agence Européenne pour l'Environnement : [Growth without economic growth](#)

⁵ Cette méthode a dû être utilisée pour mettre en oeuvre la Facilité Relance et Résilience. Chaque projet d'investissement est associé à un pourcentage (0%, 40 % ou 100%) censé représenter sa contribution à l'action environnementale selon une nomenclature détaillée. Voir le [règlement de la Facilité, Annexe 6](#)

⁶ Voir la note de la Banque Mondiale sur la « [budgétisation verte](#) » p.38



GREENTERVENTION

de l'endettement financier au détriment de l'investissement préventif et protecteur. Ce ne changerait pas les règles du jeu. Et ce serait au détriment des plus vulnérables et des générations futures.

