

Alain Grandjean La rationalité des règles budgétaires de l'Union européenne doit être revue

Alors que les ministres des finances européens doivent négocier le 8 décembre un compromis sur les réformes du pacte de stabilité et de croissance, l'économiste appelle à maintenir les suspensions mises en place pour faire face aux chocs prévisibles, à la transition énergétique et climatique

Vendredi 8 décembre, les ministres des finances des Etats membres de l'Union européenne (UE) vont s'efforcer de trouver un accord de principe sur la réforme des règles budgétaires. Dans leur volonté d'en terminer avant la fin de l'année avec une discussion amorcée il y a quatre ans, les ministres s'appuient sur un texte de compromis présenté par la présidence espagnole. Un accord sur cette base réintroduirait des objectifs quantitatifs de réduction de dette et de déficit similaires à ceux prévus actuellement, même si les nouveaux objectifs seraient un peu moins exigeants.

Ce compromis néglige la nécessité de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour des investissements publics de qualité et pour pouvoir adapter les politiques budgétaires aux nécessités de court terme.

Il est prévisible que des règles adoptées sur la base de ce compromis devront, à brève échéance, être soit réinterprétées selon les circonstances ou contournées comme cela a été souvent le cas, soit suspendues comme elles l'ont été depuis quatre ans. Les signes que ce type de règles a atteint un point de bascule se sont en effet accumulés au cours des derniè-

res années. Leur rationalité doit être radicalement revue, car elles s'avèrent de moins en moins capables de réguler et de coordonner correctement les politiques budgétaires des pays de l'Union.

Ces règles, dans leur version 2011-2013, ont eu des effets délétères sur les revenus, les investissements publics et la préservation d'infrastructures de qualité. Au point de nécessiter une réinterprétation dès 2015. Leur application est devenue au fil du temps de plus en plus complexe. Elles ont été suspendues sans interruption depuis début 2020 pour que les politiques budgétaires puissent apporter des réponses adéquates aux conséquences économiques et sociales d'abord de la crise due au Covid-19, puis de la crise de l'approvisionnement en gaz.

Programme bloqué en Allemagne

Très récemment, c'est en Allemagne que les contradictions inhérentes à des règles budgétaires rigides ont été le mieux dévoilées. La majorité parlementaire élue en 2021 s'est accordée sur un programme budgétaire ambitieux de transformation économique. L'adoption de ce programme a nécessité de suspendre la clause constitutionnelle dite du « frein à

l'endettement ». Cette clause est, à Berlin, l'équivalent national de la règle budgétaire européenne, même si elle est un peu plus restrictive.

Pour le Parlement, cette suspension était justifiée par l'urgence de relancer, à la suite du Covid-19, les investissements nécessaires à la transition énergétique. Mais, mercredi 15 novembre, un jugement du tribunal constitutionnel de Karlsruhe a invalidé cette suspension. Il a bloqué ainsi le programme de transition du pays le plus gros émetteur de gaz à effet de serre de l'Union, mais aussi le pays de l'UE dont les finances publiques sont les plus saines.

Le jugement a cependant eu un effet positif: celui de relancer le débat sur le « frein à l'endettement ». Alors que le chef de l'opposition Friedrich Merz (Union chrétienne-démocrate, CDU) s'oppose au niveau fédéral à tout aménagement, de nombreux ministres du même bord au pouvoir dans les Länder y sont favorables. Ils sont en effet conscients des conséquences pour leur région d'un frein à l'endettement devenu un frein aux investissements.

La raison de la crise des règles budgétaires européennes est facile à identifier. Celles-ci postulent que la stabilité financière dépend avant tout d'un engagement à réduire régulièrement déficits et dettes publics. Or, en l'absence d'un budget central pérenne, les aléas auxquels les économies nationales sont confrontées nécessitent des interventions budgétaires ciblées. De telles règles sont surtout inadaptées à un système dont la nécessaire transformation dépend de politiques budgétaires proactives.

Selon le dernier rapport sur « L'état de l'union de l'énergie », les politiques cli-



IL FAUDRAIT QUE LES MINISTRES DES FINANCES DÉPASSENT LA FOCALISATION SUR LE NIVEAU DE LA DETTE FINANCIÈRE ET L'OUBLI DE LA DETTE CLIMATIQUE

matiques en place ne permettront pas à l'UE de tenir ses engagements. La nécessité d'une augmentation substantielle et rapide des investissements dans la transition énergétique, y compris des investissements publics, est généralement reconnue. Or il n'y a aucune raison de penser que ces deux agendas de dépenses – réaction aux chocs exogènes et transformation du système – puissent s'accorder avec l'objectif d'une réduction régulière du déficit et de la dette publics...

Comment sortir de l'impasse? Il faudrait d'abord que les ministres des finances remettent l'ouvrage sur le métier pour dépasser la focalisation sur le niveau de la dette financière et l'oubli de la dette climatique. Il faut intégrer pleinement les gouvernances économique et énergie-climat, c'est-à-dire prendre la mesure des risques que les politiques de transition, le changement climatique et les limitations d'accès aux ressources naturelles font peser sur le système éco-

nomique et les marchés financiers, et par conséquent sur la viabilité de la dette publique.

Ces boucles de rétroaction doivent être explicitement prises en compte par la gouvernance budgétaire. La régularité des politiques économiques et la montée en puissance de l'effort d'investissement public sont essentielles pour stabiliser les anticipations des investisseurs privés. En attendant un accord sur une gouvernance économique adaptée aux enjeux de la prochaine décennie, il existe suffisamment de raisons de maintenir la clause de suspension des règles du pacte de stabilité européen. En Allemagne, la suspension du « frein à l'endettement » en 2024 sera probablement une partie de la solution. Les incertitudes sur l'orientation de la politique budgétaire du plus grand pays de l'Union s'ajoutent aux tensions géopolitiques et aux effets incertains d'une politique monétaire encore restrictive.

En outre, la Commission constate elle-même, pour s'en réjouir, que les politiques budgétaires prévues auront un effet restrictif sur les activités en 2024. Raison de plus pour préserver dans les mois à venir une flexibilité budgétaire suffisante afin de réagir à un affaiblissement inattendu de l'activité et des investissements. ■

Alain Grandjean est président de *The Other Economy*, une plate-forme pour une économie au service des humains et du vivant, et le fondateur et associé du cabinet de conseil Carbone 4

Sur le pacte de stabilité, l'accord qui se dessine abandonne les citoyens à un moment où ils ont besoin d'être protégés

Un collectif composé du secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, Ludovic Voet, et des responsables de huit ONG européennes critique très vivement les axes de la réforme

Dans une tentative précipitée de conclure un accord sur les nouvelles règles budgétaires de l'Union européenne (UE) le 8 décembre, les ministres des finances des Etats membres de l'UE sont en train d'adopter un texte inadéquat aux défis d'aujourd'hui.

Le compromis proposé par la présidence espagnole du Conseil, pour satisfaire les exigences de quelques pays entraînés par l'Allemagne, réintroduit des objectifs numériques identiques pour tous. Il ignore la nécessité d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour des investissements publics en soutien à une transition juste vers une économie décarbonée.

Le pacte de stabilité et de croissance est la pierre angulaire de la coordination des politiques économiques et budgétaires de l'UE. Un accord précipité nous laisserait pour la prochaine décennie sans les dispositions nécessaires pour relever les défis d'aujourd'hui.

Malheureusement, le compromis ignore un très large consensus parmi les économistes et les leçons tirées des politiques qui ont suivi les crises financières de

2008 et 2010-2011. Si elles ne sont pas améliorées de manière significative, ces nouvelles règles ne parviendront pas à promouvoir la viabilité de la dette à long terme et empêcheront également la plupart des Etats membres d'atteindre leurs objectifs en matière climatique, d'emploi et de politique sociale, nuisant ainsi à la résilience des économies et des sociétés européennes.

De moindres incitations

Nous sommes particulièrement préoccupés par cinq sujets, et en premier lieu par le manque de marges de manœuvre pour des investissements soutenant les priorités de l'Union. En l'absence de risques liés à la viabilité de la dette, de tels investissements devraient être exclus des limites de déficit, de dette et de dépenses. Au minimum, les Etats membres devraient soutenir la proposition du Parlement européen visant à exclure de la contrainte d'endettement le cofinancement national des programmes de l'UE.

Ensuite, par des objectifs quantitatifs contrariant la réalisation des objectifs de l'UE. Les « sauvegardes communes », proposées sous pression notamment alle-



CES NOUVELLES RÈGLES VONT NUIRE À LA RÉSILIENCE DES ÉCONOMIES ET DES SOCIÉTÉS EUROPÉENNES

mande, imposent que les Etats réduisent leur dette et leur déficit d'un montant minimal en contradiction avec l'esprit de la proposition initiale de la Commission européenne. Elles limitent la capacité et les incitations des gouvernements à tirer parti des investissements pour réduire le ratio d'endettement, en particulier des investissements verts avec leurs effets multiplicateurs élevés sur les revenus.

Dans un troisième temps, nous nous inquiétons des moindres incitations à l'accélération d'une transition juste. Le compromis supprime, pour le premier programme d'ajustement, l'obliga-

tion faite aux gouvernements de proposer de nouveaux investissements et de nouvelles réformes en soutien à une transition énergétique juste comme contrepartie d'une période d'ajustement du déficit plus longue.

Qualité des investissements

Quatrièmement, nous alertons sur la priorité accordée aux dépenses de défense par rapport aux autres objectifs de l'Union. Seules les dépenses militaires sont explicitement mentionnées comme un facteur pertinent à prendre en compte avant de déclencher une procédure de déficit excessif. Les signataires de cette présente déclaration insistent pour que les dépenses en faveur des objectifs de l'UE, en particulier climatiques et de la protection et de la restauration de la nature, soient prises en compte pour tous les Etats membres, quel que soit leur niveau d'endettement, avant de déclencher une procédure de déficit excessif.

Enfin, nous nous préoccupons de l'absence d'incitation vers une meilleure évaluation de la qualité des investissements. Les nouvelles règles proposées dans le compromis sur la table des négocia-

tions n'incluent pas de critères d'évaluation garantissant la qualité des investissements publics, tels que le principe « ne pas causer de préjudice important » au climat et à l'environnement (dit « DNSH »), défini en particulier par la taxonomie verte européenne ou de fin des subventions aux combustibles fossiles. Elles ne mentionnent pas non plus le rôle des partenaires sociaux, des Parlements nationaux, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes dans l'élaboration des plans nationaux.

Nous craignons que l'accord qui se dessine compromette les effets positifs du programme européen pour la relance et la résilience, freine la transformation nécessaire de nos économies et de nos sociétés, et abandonne les citoyens à un moment où ils ont plus que jamais besoin d'être protégés contre les chocs récurrents.

Les citoyens européens ont besoin d'un accord qui reflète les leçons tirées de la dernière décennie et qui donne aux gouvernements les outils nécessaires pour investir de manière proactive dans la réalisation des objectifs climatiques, sociaux et économiques convenus par l'UE. ■

Laura de Bonfils, secrétaire générale, *Social Platform*;
Patrizia Heidegger, secrétaire générale adjointe, *European Environmental Bureau*;
Benoît Lallemand, secrétaire général, *Finance Watch*;
Sebastian Mang, conseiller senior, *New Economics Foundation*;
Chiara Martinelli, directrice, *Climate Action Network Europe*;
Daniele Taurino, membre du bureau, *Forum européen de la jeunesse*;
Michael Vincent, président, *Greentervention*;
Ludovic Voet, secrétaire confédéral, *Confédération européenne des syndicats*;
Juliana Wahlgren, directrice, *Réseau européen de lutte contre la pauvreté*