

*Document de prise de position du groupe des employeurs du CESE
sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance*

Réforme du cadre budgétaire de l'Union européenne



Points clés

- La pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie mettent les finances publiques sous pression. Le cadre budgétaire devra être révisé. Quel que soit le cadre budgétaire, la dette publique devra toutefois être financée, ce qui, dans les années à venir, réduira la marge de manœuvre disponible pour l'investissement public et la consommation. L'ampleur de cette réduction dépendra du taux de croissance de l'économie et du niveau des taux d'intérêt. Compte tenu des faibles taux d'intérêt, un niveau de dette supérieur à 60 % du PIB est viable, du moins pendant un certain temps.
- Le groupe des employeurs reconnaît l'ambition des États membres de réexaminer le cadre existant dans l'Union européenne. Il est toutefois important de maintenir des valeurs de référence, comme le souligne le comité budgétaire européen, car des repères numériques clairs et reconnaissables sont importants pour établir un cadre budgétaire solide. La classification subjective des dépenses peut donner lieu à des niveaux d'endettement injustifiés et à des distorsions. Par conséquent, les «règles d'or» ne sont pas une panacée, et y recourir ne doit pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme ou la valeur de l'euro. Il convient d'éviter le reclassement des investissements en «investissements verts». Les règles temporaires devraient être strictement limitées dans le temps et il convient de suivre un processus de transition vers des règles permanentes.
- Le cadre budgétaire devrait être applicable, être appliqué, et encourager l'assainissement des finances publiques en période de conjoncture favorable de sorte qu'en temps de crise, les déficits puissent être soutenus. La part des dépenses publiques consacrée à l'investissement public doit être revue à la hausse. Les déficits et la dette publique se traduiront certainement par une augmentation des taxes, toutes choses étant égales par ailleurs, qui pèsera sur les investissements et suscitera l'incertitude et l'instabilité. Compte tenu de la pression fiscale élevée dans de nombreux États membres, l'assainissement budgétaire devrait passer par le contrôle des dépenses plutôt que par des augmentations d'impôts. Le contrôle des déficits publics et de la dette publique est donc dans l'intérêt des employeurs et des salariés. Des finances publiques saines sont essentielles pour la croissance et le bien-être des citoyens, en particulier ceux qui ont de faibles revenus et dont l'emploi est précaire.

Introduction et contexte

Une réforme des règles de l'UE régissant le cadre budgétaire est au programme. La pandémie, avec toute la dette qu'elle a produite, a mis en évidence l'importance du cadre et la nécessité de procéder à des révisions.

En 2020, **le déficit public** (besoin net de financement du secteur consolidé des administrations publiques, en pourcentage du PIB) **de l'Union européenne et de la zone euro** a fortement augmenté pour devenir **le déficit le plus élevé** enregistré dans la série chronologique considérée. Les augmentations des ratios dette publique/PIB de l'Union et de la zone euro ont dépassé les très fortes augmentations du déficit, atteignant ainsi un niveau record.

Après une expansion notable de 5,3 % en 2021, l'économie européenne devrait connaître une croissance de **2,7 % en 2022 et de 1,5 % en 2023**¹. Toutefois, il est prévu que les sanctions économiques appliquées en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie aient un effet négatif sur ces niveaux prévisionnels de croissance et sur les économies européennes. Cette situation confirme l'importance des politiques budgétaires dans les États membres pour pouvoir réagir rapidement en cas de détérioration de la croissance économique.



Un débat est également en cours sur **le transfert de fonds des budgets nationaux vers le budget de l'Union, c'est-à-dire en ce qui concerne la question des ressources propres**. La mise en œuvre de la **facilité pour la reprise et la résilience** et les enseignements tirés seront déterminants dans les années à venir pour renforcer **le processus d'intégration européenne, en particulier l'Union économique et monétaire**, tout en encourageant les investissements et les réformes pertinents. Un tel transfert peut se faire soit directement à partir des budgets nationaux, soit par la cession d'une partie des recettes fiscales. Les droits de douane et les recettes de TVA sont des exemples de financement direct du budget de l'UE, tandis que les transferts effectués à partir des budgets nationaux constituent la majeure partie de ses ressources propres. Une discussion a lieu à présent sur la restitution des recettes fiscales provenant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), ainsi que sur d'autres sources, par exemple les recettes fiscales futures provenant du

1 [Prévisions économiques de l'été 2022 \(europa.eu\)](https://europa.eu)

pilier 1 dans l'accord fiscal mondial. La restitution des recettes fiscales a des répercussions sur les finances publiques nationales.

Les statistiques de finances publiques contiennent des indicateurs essentiels pour déterminer la santé des économies des États membres de l'UE. Conformément aux dispositions du **pacte de stabilité et de croissance (PSC) de l'UE**, les États membres se sont engagés à maintenir leurs déficits et leur dette en dessous de certaines limites: **le déficit public d'un État membre ne peut excéder 3 % de son produit intérieur brut (PIB), tandis que le niveau de sa dette ne peut être supérieur à 60 % de son PIB**. Si un État membre ne respecte pas ces limites, la **procédure concernant les déficits excessifs (PDE)** est déclenchée. Celle-ci englobe diverses mesures — y compris la possibilité d'appliquer des **sanctions** — visant à encourager l'État membre concerné à prendre des mesures appropriées pour rectifier la situation. Ces mêmes seuils de déficit et de dette constituent également des critères pour l'Union économique et monétaire (UEM) et, par conséquent, pour l'adoption de l'euro. En outre, la dernière version des lignes directrices intégrées pour l'économie et l'emploi (révisées dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive) comprend une ligne directrice qui vise à garantir la qualité et la viabilité des finances publiques.

Surplus/déficit et dette pour l'ensemble des administrations publiques²

Le ratio déficit public/PIB de l'Union est passé de - 0,5 % en 2019 à - 6,9 % en 2020, tandis qu'il passait de - 0,6 % à - 7,2 % dans la zone euro. Ces deux augmentations sont **le résultat des mesures prises en réaction à la pandémie de COVID-19**. Le ralentissement économique engendré par le virus, comme en témoigne la baisse du PIB nominal (- 4,3 % au sein de l'Union et - 4,8 % au sein de la zone euro), ainsi que les mesures prises en matière de dépenses afin de limiter les répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 ont eu une incidence considérable sur les ratios de déficit et de dette.

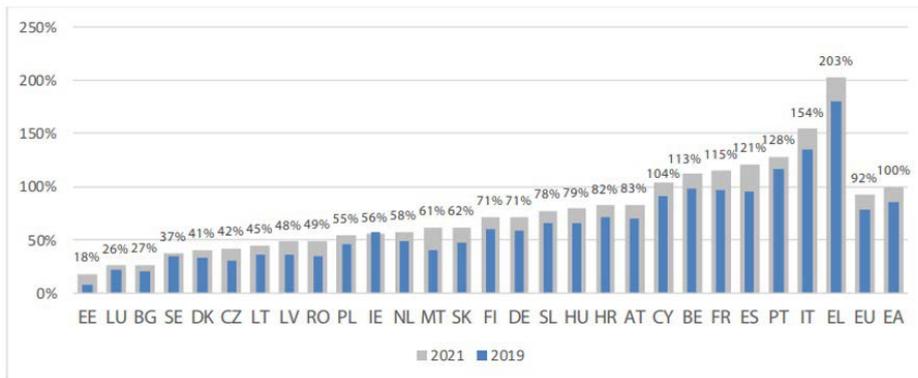
En 2020, tous les États membres ont fait état d'un déficit. Les déficits les plus élevés ont été enregistrés en Espagne (- 11,0 %), à Malte (- 10,1 %), en Grèce (- 9,7 %), en Italie (- 9,5 %), en Belgique (- 9,4 %), en France et en Roumanie (- 9,2 % chacun), en Autriche (- 8,9 %), en Slovénie (- 8,4 %), en Hongrie (- 8,1 %), en Croatie et en Lituanie (- 7,4 % chacun) et en Pologne (- 7,0 %). Tous les États membres, à l'exception du Danemark (- 1,1 %), affichaient des déficits supérieurs à 3 % du PIB.

À titre de comparaison, au premier trimestre 2022, le déficit public corrigé des variations saisonnières s'est établi à 2,3 % dans la zone euro et à 2,2 % dans l'Union européenne. Nous pouvons donc observer des diminutions du déficit, mais elles restent à un niveau élevé par rapport à la période antérieure à la pandémie.

Dans l'Union européenne, **le ratio dette publique/PIB est passé** de 77,2 % fin 2019 à 90,1 % fin 2020, soit le plus élevé des séries chronologiques. Selon Eurostat, ce ratio a ensuite diminué à 88,1 % en 2021 puis à 87,8 % au premier trimestre 2022. Voir le tableau ci-dessous qui permet de visualiser l'ampleur de l'augmentation du niveau de la dette entre 2019 et 2021.

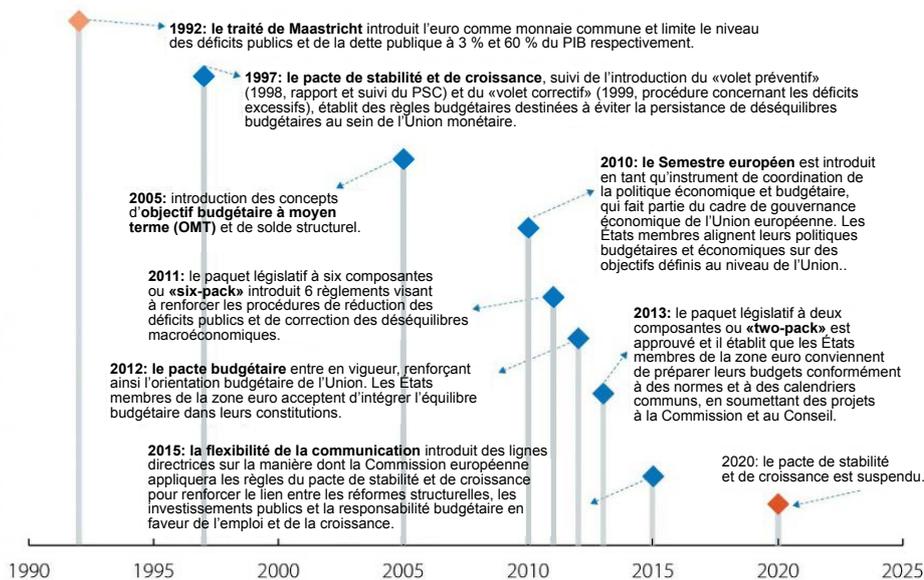
2 [Données d'Eurostat sur le déficit et la dette de 2020](#)
[Eurostat — euroindicateurs — premier trimestre 2022 — juillet 2022](#)
[Eurostat — Statistiques des finances publiques — avril 2022](#)

Dettes publiques (en% du PIB) dans les États membres de l'Union en 2019 et 2021



Source: Prévisions économiques de l'automne 2021 de la Commission européenne. Les chiffres indiqués concernaient le niveau d'endettement prévu pour 2021.

L'évolution du cadre des règles budgétaires de l'Union européenne



Graphique original: CaixaBank Research.

Quelques points de vue déjà exprimés

Le comité budgétaire européen est partisan d'une **réforme du cadre budgétaire**, mais défend également avec ferveur **le maintien des valeurs de référence**, étant donné que des **repères numériques clairs et reconnaissables** sont importants pour établir un cadre budgétaire solide. Le comité budgétaire européen fournit des points de contact tangibles pour des débats publics tout en offrant une base pour la responsabilité des décideurs dans le domaine budgétaire. Plus précisément, **le seuil des 3 % du PIB pour le déficit reste un flet de sécurité utile contre une dynamique non durable de la dette**. Le déficit nominal est observable, facile à interpréter et uniformément applicable à tous les pays de l'Union. Il devrait rester le principal critère permettant d'évaluer la nécessité

d'engager des actions correctives dans le cadre révisé³.

Le CESE a exprimé son analyse dans un certain nombre d'avis, notamment dans un avis d'initiative intitulé «*Repenser le cadre budgétaire de l'Union européenne pour une reprise durable et une transition juste*» (un avis d'initiative du groupe II), avec pour rapporteure Dominika Biegón (ECO/553). L'avis établit: «Le CESE recommande⁴ de commencer par procéder à **une révision en profondeur de la «clause d'investissement»**. Tout d'abord, le CESE propose que la «clause d'investissement» du pacte de stabilité et de croissance soit interprétée de manière plus souple. Elle a rarement été invoquée jusqu'à présent, essentiellement parce qu'elle fait **l'objet de critères d'éligibilité restrictifs**. Ces critères d'éligibilité devraient être assouplis: en principe, les investissements publics devraient justifier que l'on s'écarte temporairement des trajectoires d'ajustement, quelle que soit la position de l'État membre dans le cycle économique, et même si lesdits investissements entraînent un dépassement de la valeur de référence pour le déficit fixée à 3 % du PIB.

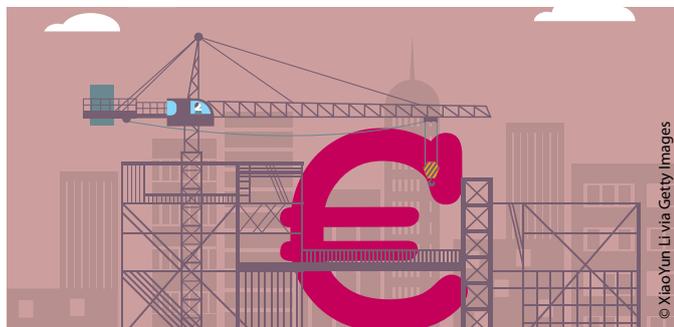
L'avis affirme par ailleurs que le CESE⁵ **«soutient la décision de la Commission de continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver en 2023, pour autant que l'activité économique soit revenue au niveau d'avant la crise**. En outre, le CESE partage l'avis de la Commission lorsqu'elle affirme que «les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale». Enfin, la Commission devrait présenter **des lignes directrices pour une période de transition** courant jusqu'à la mise en place du nouveau cadre budgétaire, pendant laquelle aucune procédure pour déficit excessif ne devrait être activée et avec l'option d'utiliser la «clause relative aux circonstances inhabituelles», pays par pays. En outre, le CESE invite la Commission à poursuivre sans tarder la révision du cadre de gouvernance économique de l'UE, qui a été interrompue. Plutôt que d'un «retour», le CESE recommande d'amorcer un «virage» vers **un cadre de gouvernance économique révisé.**»

3 <https://voxeu.org/article/eu-fiscal-framework-case-reform>

4 ECO/553 Repenser le cadre budgétaire de l'Union européenne pour une reprise durable et une transition juste avis d'initiative — groupe II), rapporteure: Dominika Biegón.

5 ECO/553.

Dans sa communication du 2 mars 2022⁶, la Commission explore des pistes pour la révision du cadre de gouvernance économique, l'idée étant de parvenir à un consensus avant 2023: **le principe selon lequel il convient d'assurer la soutenabilité de la dette grâce à un ajustement budgétaire progressif et de qualité et à la croissance économique devrait être encouragé par des investissements et des réformes.** En outre, les États membres devraient recevoir plus de latitude pour mettre en œuvre leur plan d'ajustement budgétaire à moyen terme, mais des règles plus strictes devraient être appliquées en cas de non-conformité.



Analyses du groupe des employeurs

Dans la mesure où les dépenses et les déficits entraînent généralement une hausse des impôts et une incertitude accrue quant aux décisions d'investissement, **le secteur des entreprises sera affecté négativement par une détérioration des finances publiques.** Il est important que **les années présentant des résultats positifs en matière de croissance soient associées à un assainissement budgétaire en profondeur**, tenant compte des spécificités nationales, de sorte que les niveaux d'endettement soient réduits et que, par conséquent, une marge de manœuvre budgétaire soit créée pour être mobilisée en cas de ralentissement conjoncturel. Compte tenu de la pression fiscale élevée dans de nombreux États membres, l'assainissement budgétaire devrait passer par le contrôle des dépenses plutôt que par des augmentations d'impôts.

L'exclusion de certaines dépenses d'investissement, soit, de manière globale, en faisant référence à une «**règle d'or**», soit à une «**règle d'or verte**», entraîne **un risque de distorsions et d'incertitude indésirable.** Le groupe des employeurs a souvent plaidé pour que le recours à un régime de règles d'or puisse être acceptable, à l'unique condition qu'il ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme ni la valeur de l'euro. Le capital social doit bien entendu être maintenu et amélioré pour garantir **la résilience économique.** Par conséquent, **l'excellence des investissements publics combinés à de véritables réformes structurelles, sont souvent préférables à la consommation publique ou aux subventions ou transferts purs et simples.**

Les hauts niveaux d'endettement renforcent le risque d'une spirale de la dette en cas de recul de la croissance et d'une augmentation des déficits par les stabilisateurs automatiques. Il est important de laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques. Dans des situations de pandémie ou d'autres ralentissements profonds des économies, des dépenses supplémentaires sont requises.

6 [Orientations de la Commission en matière de politique budgétaire 2023 \(europa.eu\).](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press-2022-03-02-01_en.pdf)

La charge financière pour les générations futures trace les limites à ne pas franchir, en particulier s'il y a aussi une dette environnementale. **Il est important que les dépenses soient utilisées efficacement pour assurer un rebond rapide et solide de l'économie dès que l'externalité négative (choc) sera réduite.**

Compte tenu de l'évolution des niveaux d'endettement et des niveaux probables des taux d'intérêt, le retour à l'objectif d'un niveau d'endettement de 60 % semble faible. Avec un solde primaire des finances publiques, le niveau de déficit de 3 % pourrait être atteint, à condition que le taux d'intérêt des emprunts publics ne dépasse pas 5 %.

Le Semestre européen devrait jouer un rôle plus étendu pour favoriser de façon efficace une amélioration de la qualité des dépenses publiques ainsi que l'introduction de réformes propices à la croissance au niveau national, tout en poursuivant une trajectoire crédible d'assainissement budgétaire après la pandémie. Cette situation survient à un moment où de nombreux pays éprouvent le besoin d'augmenter leurs dépenses en matière de défense et de sécurité, ce qui rend encore plus important l'établissement de priorités dans les dépenses.

Des fonctions solides et indépendantes d'analyse et de suivi des politiques économiques devraient être développées au niveau européen. L'analyse devrait être régulière et suffisamment large, et ne pas se limiter aux chiffres du déficit et de la dette, mais aussi examiner les facteurs sous-jacents. La fonction d'analyse au niveau européen devrait travailler en étroite coopération avec les experts nationaux.

Le climat des affaires est essentiel à la bonne gestion des finances publiques. Les assiettes fiscales devraient être suffisamment larges et la fiscalité génératrice de distorsions devrait être réduite. La composition des taxes peut varier au fil du temps. **Les impôts sur la consommation sont souvent préférables à l'impôt sur le revenu, sur le capital ou les salaires.** Il faudrait faire en sorte que la charge fiscale globale n'augmente pas. Les taxes environnementales contribueront à promouvoir une économie plus verte et numérique. Ces taxes permettront de collecter des recettes jusqu'à ce que les ménages et les entreprises aient adapté leurs comportements. Pendant cette période, d'autres taxes, notamment sur les investissements, devraient être réduites. Dans le même temps, **la réduction des dépenses publiques et subventions génératrices de distorsions peut s'avérer l'outil le plus efficace pour promouvoir une économie compétitive garantissant la durabilité et la croissance à long terme.**

Le groupe des employeurs reconnaît l'ambition des États membres de réexaminer le cadre existant dans l'Union européenne. Il est important de maintenir des valeurs de référence, comme le souligne le comité budgétaire européen, sachant que les objectifs chiffrés clairs et reconnaissables jouent un rôle important pour tout cadre budgétaire solide. Une classification subjective des dépenses peut donner lieu à des niveaux d'endettement injustifiés. Les règles relatives à la gestion des finances publiques doivent être claires. Par conséquent, les «règles d'or» ne sont pas la panacée. Les règles temporaires devraient être strictement limitées dans le temps, et il convient de suivre un processus de transition vers des règles permanentes. Des finances publiques saines sont essentielles pour la croissance et le bien-être des citoyens, en particulier ceux qui ont de faibles revenus et dont l'emploi est précaire.