

5. LES CHANGEMENTS DANS LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 2013

La crise économique et financière de 2008-2009 a entraîné de profondes modifications dans la gouvernance européenne en matière de finances publiques³¹⁰. Ces dernières ont débouché sur la mise en place d'un arsenal législatif révisé en matière de finances publiques, à savoir le *Six-Pack*³¹¹ (entré en vigueur en décembre 2011), le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui inclut le Pacte budgétaire (entré en vigueur en janvier 2013³¹²) et enfin le *Two-Pack* entré en vigueur le 30 mai 2013 et qui comporte une obligation pour les États de la zone euro de transmettre avant le 15 octobre de chaque année un plan budgétaire relatif à l'année suivante.

Suite à la mise en place de ce cadre légal, les principales règles relatives à la gouvernance européenne en matière de finances publiques sont les suivantes :

- Le déficit budgétaire doit être inférieur à 3 % du PIB.
- La dette publique brute ne peut excéder 60 % du PIB. Dans le cas où cette dernière est plus élevée que cette valeur de référence, l'écart entre le niveau de dette et la valeur de référence doit diminuer en moyenne de 1/20 par année.
- Le solde structurel³¹³ doit se situer au-dessus de l'objectif à moyen terme (OMT) qui ne peut être inférieur à -0,5 % du PIB pour les États de la zone euro. Cette limite inférieure est fixée à -1 % du PIB dans le cas où la dette publique est inférieure à 60 % du PIB et les risques relatifs à la soutenabilité à long terme sont considérés comme faibles. Si le solde structurel se situe en dessous de l'OMT, il doit converger vers ce dernier à concurrence de 0,5 % du PIB chaque année³¹⁴.
- Le taux de croissance des dépenses publiques ajustées³¹⁵ ne peut être supérieur à la croissance économique potentielle à moyen terme pour les pays dont le solde structurel est égal ou supérieur à l'OMT. Dans le cas où le solde structurel est inférieur à l'OMT, le taux de croissance des dépenses doit alors être inférieur à la croissance potentielle du PIB de manière à assurer une convergence appropriée vers l'OMT³¹⁶.
- En cas de non-respect des règles, des sanctions sont prévues tant dans le volet préventif que correctif du Pacte de stabilité et de croissance.

310 Voir avis de la BCL sur le projet de budget 2016 pp. 162-169.

311 Voir bas de page 297.


312 Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 par 25 États membres de l'UE (tous sauf le Royaume-Uni, la République tchèque et la Croatie qui ne faisait pas encore partie de l'UE).

313 Le solde structurel est défini comme étant le solde nominal déduction faite de la composante cyclique et des mesures temporaires et/ou non récurrentes.

314 Voir article 5 du règlement (UE) 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) 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 : « Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB ».

315 Les dépenses ajustées font déduction de certaines dépenses (dépenses liées aux charges d'intérêt sur la dette publique et aux allocations de chômage) et prennent en compte de recettes discrétionnaires additionnelles.

316 Il convient également de noter que la règle des dépenses n'est pas vérifiée pour les pays qui présentent un solde structurel supérieur à l'OMT.



Les plans budgétaires envoyés par les États de la zone euro à la Commission pour le 15 octobre de chaque année font l'objet d'une analyse approfondie pouvant déboucher sur des demandes de modifications en cas de risque de déviation sévère par rapport aux règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Depuis 2013, le cadre de gouvernance n'est toutefois pas resté figé, mais a fait l'objet de diverses initiatives, à savoir : l'introduction de la flexibilité dans le Pacte de Stabilité et de croissance et une plus grande focalisation sur la norme des dépenses pour définir et évaluer les politiques budgétaires.

La suite de ce chapitre est organisée de la manière suivante. Dans un premier temps, les changements et propositions faites au niveau européen depuis 2013 en matière de gouvernance européenne relative aux finances publiques sont passés en revue.

Dans une seconde étape, quatre propositions apparues récemment dans le débat public et qui visent à réformer et à simplifier le cadre européen relatif aux finances publiques seront analysées.

Enfin, l'impact potentiel que toutes ces différentes propositions pourraient avoir sur le Luxembourg sera étudié.

5.1 LES INITIATIVES PRISES AU NIVEAU EUROPÉEN DEPUIS 2013

5.1.1 Introduction de la flexibilité dans le Pacte de Stabilité et de croissance

Le 13 janvier 2015, la Commission européenne a publié une communication³¹⁷ qui fournit des orientations sur la meilleure manière d'utiliser la flexibilité offerte par les règles existantes dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Les orientations présentées mettent l'accent sur la marge d'interprétation laissée à la Commission européenne conformément aux règles du Pacte, sans toutefois modifier la législation existante. Elles apportent des éclaircissements quant à la meilleure manière de prendre en compte trois dimensions spécifiques au moment d'appliquer les règles. Il s'agit : i) de la situation économique, ii) des réformes structurelles et iii) des investissements, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe.

Les lignes qui suivent résument succinctement le contenu de la communication.

Prise en compte de la situation économique

La modulation de l'ajustement budgétaire tout au long du cycle économique est représentée par une «matrice d'exigences»³¹⁸ (ci-après simplement la «matrice»). Celle-ci présente une ventilation détaillée de l'ajustement annuel requis en fonction du cycle économique, du niveau d'endettement et des risques liés à la soutenabilité des finances publiques dans chaque État membre.

317 Voir http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

318 Voir l'annexe 2 reprise à la page 20 du document : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

Le cycle économique est appréhendé par l'écart de production, c'est-à-dire la différence entre l'évolution de la production effective et de la production potentielle estimée. Plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement nécessaire est important (faible). Une position budgétaire globalement défavorable requiert un ajustement plus rapide, en particulier lorsque des risques pèsent sur la soutenabilité des finances publiques ou que le taux d'endettement est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB.

Prise en compte des réformes structurelles

Un assouplissement temporaire et limité de l'ajustement budgétaire requis a été introduit afin de soutenir la mise en œuvre de réformes structurelles. Cet assouplissement a été introduit tant dans le volet préventif que correctif du PSC.

Dans le volet préventif du Pacte, la Commission prend désormais en compte l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles, pour autant que ces réformes i) soient de grande ampleur, ii) entraînent des effets budgétaires positifs vérifiables et directs à long terme, notamment une augmentation de la croissance potentielle et iii) soient intégralement mises en œuvre.

Pour que les réformes soient considérées comme éligibles, les États membres doivent présenter un plan de réformes structurelles spécifique contenant des informations détaillées et vérifiables, assorti de délais crédibles d'adoption et de réalisation. La Commission examine ensuite ce plan de réformes afin de vérifier si elle peut recommander d'autoriser un écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement vers ce dernier.

Dans le volet correctif du Pacte, la Commission tient compte de l'existence d'un plan de réforme structurelle spécifique, fournissant des informations détaillées et vérifiables, ainsi que des délais crédibles d'adoption et de réalisation, lorsqu'elle recommande un délai supplémentaire pour la correction du déficit excessif ou un éventuel report de ce délai.

Prise en compte des programmes d'investissements

Un assouplissement temporaire et limité de l'ajustement budgétaire requis a été également introduit afin de soutenir les projets relatifs aux investissements stratégiques (EFSI) et aux autres investissements (dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'aux projets cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques).

Les clauses de flexibilité concernant les réformes structurelles et les investissements sont toutes deux assorties de garanties destinées à maintenir la prudence budgétaire. Elles ne peuvent ainsi être appliquées qu'une seule fois durant la période d'ajustement vers une position budgétaire saine. Le recours à ces clauses ne devrait pas conduire à un dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit et une marge de sécurité par rapport à ce seuil devrait être conservée. Seuls les États membres en période de conjoncture économique défavorable peuvent demander l'application de la clause d'investissement. Enfin, le risque de voir les investissements publics diminuer durant une période d'ajustement budgétaire devrait être contenu, voire éliminé par un recours judiciaire à ces clauses de flexibilité.

L'application souple du Pacte de stabilité et de croissance introduite dans la communication présentée par la Commission en janvier 2015 a été approuvée par le Conseil ECOFIN en février 2016.

Évaluation de la flexibilité introduite dans le pacte de stabilité et de croissance

Lors de l'approbation de cette flexibilité introduite dans le PSC, il était prévu de réaliser une étude d'impact de manière à analyser si les objectifs inhérents à ces modifications ont été atteints.

La Commission a de ce fait présenté le 23 mai 2018 une communication relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance : cette communication apporte des réponses à deux questions principales.

La première question vise à déterminer si la matrice qui définit l'ajustement budgétaire annuel a réellement permis de moduler l'ajustement budgétaire requis tout au long du cycle économique.

La deuxième question vise à savoir si une plus grande flexibilité permet effectivement davantage de réformes structurelles et d'investissements.

Les principales conclusions tirées par la Commission de cet examen peuvent être résumées comme suit :

Selon le rapport de la Commission³¹⁹, il y a bien eu une modulation conjoncturelle des ajustements budgétaires requis. Depuis 2015, c'est sur la base de la matrice précitée qu'ont été définis et quantifiés les ajustements budgétaires requis dans les recommandations par pays proposées par la Commission dans le cadre du Semestre européen. La conception de la matrice favorise une réelle modulation de l'effort budgétaire requis en fonction du cycle économique et du niveau de la dette publique dans les États membres. Cette modulation ne ralentit pas le rythme normal de l'ajustement budgétaire nécessaire. Elle favorise, par conséquent, l'établissement d'une position budgétaire saine à moyen terme et une réduction de la dette à un rythme satisfaisant.

Depuis sa mise en œuvre en 2015, plusieurs États membres ont demandé à faire usage de la clause des réformes structurelles et/ou de la clause d'investissement³²⁰. Néanmoins, la condition selon laquelle un État membre doit traverser une période de difficultés économiques pour bénéficier de la clause d'investissement en a considérablement limité l'usage. L'obligation de respecter la marge de sécurité par rapport au plafond de déficit de 3 % pendant trois ans a également représenté une contrainte pour certains États membres.

Remarques

Les conclusions, présentées sous un angle relativement favorable dans la Communication de la Commission, sont à prendre avec du recul. En effet, l'introduction de la flexibilité a eu pour conséquence de ralentir l'ajustement budgétaire dans une série d'États membres. De nombreux États membres, dont certains présentent en outre des taux d'endettement fort élevés, sont encore bien éloignés de leur OMT. Or, le fait de dégager un solde structurel en ligne avec l'OMT permet non seulement de dégager des marges de manœuvre budgétaire nécessaires en cas de récession, mais également de faire diminuer les ratios de dette des pays lourdement endettés et de les faire converger vers le plafond fixé par le traité (60 % du PIB).

319 Voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_fr.pdf.

320 L'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Finlande, pour la première; l'Italie et la Finlande, pour la seconde.

L'introduction de flexibilité dans le PSC a complexifié le cadre budgétaire européen et l'a rendu encore plus opaque pour la majorité des observateurs externes. Les nombreuses exceptions et clauses échappatoires qui régissent les règles budgétaires actuellement en vigueur vont donc à l'encontre d'un grand principe devant régir toute règle budgétaire, à savoir la simplicité. Cette complexité accrue est ainsi à la base des propositions de réformes visant précisément à simplifier la gouvernance budgétaire européenne. Quatre de ces propositions seront analysées ci-après.

Le Luxembourg, qui se trouve dans le volet préventif du PSC tout en présentant un solde structurel supérieur à l'OMT, n'a jamais profité de cette flexibilité en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement vers l'OMT. Le pays n'a également jamais demandé à faire usage de la clause pour réformes structurelles ou pour la mise en place de programmes d'investissements.

5.1.2 Focalisation plus importante sur la norme des dépenses

Suite à l'accord obtenu le 29 novembre 2016 au niveau du Comité économique et financier (CEF) sur la manière de simplifier l'évaluation du respect des règles du PSC, le Conseil a approuvé le 6 décembre 2016 un accord³²¹ visant à améliorer la prévisibilité et la transparence des règles budgétaires de l'UE.

L'accord vise à mettre davantage l'accent sur la norme dépenses tant dans le volet préventif que correctif, en tant qu'indicateur de conformité avec les objectifs budgétaires. Cet accord n'a toutefois pas modifié la complexité du cadre budgétaire du fait qu'aucune modification de la législation sous-jacente au PSC n'a été réalisée.

Si l'accord n'a pas introduit de changement fondamental dans le volet préventif du PSC, il a néanmoins entraîné l'apparition d'une norme de dépenses dans le volet correctif du PSC. Dorénavant, lors de l'ouverture d'une nouvelle procédure pour déficit excessif³²², les objectifs assignés à l'État comporteront non seulement des objectifs exprimés en termes de solde nominal et d'amélioration du solde structurel, mais également un objectif en termes de croissance des dépenses³²³.

5.1.3 Présentation par la Commission européenne en mai 2017 de pistes de réflexion visant à approfondir l'Union économique et monétaire

Si le document présenté par la Commission³²⁴ n'inclut pas expressément de pistes de réforme relatives aux règles budgétaires européennes, on peut cependant relever le passage suivant :

« Le renforcement de l'intégration économique, budgétaire et financière au fil du temps ouvrirait également la porte à la révision de l'ensemble des règles budgétaires de l'UE. (...) Cependant, tous reconnaissent qu'elles (les règles) sont devenues trop complexes, ce qui freine leur appropriation et leur mise en œuvre effective. (...) »

321 Voir p. 11 du document : <https://www.consilium.europa.eu/media/22629/st15205en16.pdf>.

322 Les États dont l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif (PDE) est antérieure à l'accord approuvé par le Conseil, continuent d'être évalués selon la méthode en vigueur lors de l'ouverture de la PDE.

323 Si lors de l'analyse visant à s'assurer de la mise en œuvre d'actions correctrices, les indicateurs relatifs au solde nominal ou à l'effort structurel pointent dans des directions opposées, une analyse détaillée sera effectuée et prendra en compte le respect ou non de la norme des dépenses.

Si le taux de croissance des dépenses ajustées est inférieur au taux de croissance défini par la norme, il y aura alors présomption que l'État a respecté ses engagements et inversement. L'État membre pourra dès lors se voir accorder un délai supplémentaire dans le cadre des règles du PSC.

324 Voir : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf.

Dans sa feuille de route incluant des propositions pour l'achèvement de l'Union économique et monétaire d'ici 2025, la Commission mentionne que des modifications des règles du PSC devraient intervenir au cours de la période 2020-2025.

5.1.4 Présentation de la feuille de route par la Commission en décembre 2017 pour approfondir l'Union économique et monétaire : impact sur les règles budgétaires

La feuille de route³²⁵ présentée par la Commission le 6 décembre 2017, dans le but d'approfondir l'Union économique et monétaire contient quatre grandes initiatives. Une de ces initiatives vise à intégrer dans le droit de l'UE des dispositions fondamentales du Traité sur la Stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), en tenant compte de la flexibilité appropriée intégrée dans le PSC à l'initiative de la Commission.

Cette proposition se base sur un engagement pris en 2012 par les 25 États membres signataires du TSCG afin d'intégrer dans le droit de l'Union, les dispositions de fond de ce traité cinq ans après son entrée en vigueur, soit au 1^{er} janvier 2018.

La proposition de directive intègre la substance de l'article 3 du TSCG, qui fait référence au Pacte budgétaire. Cet article impose l'application d'une règle d'équilibre budgétaire structurel, ainsi que d'un mécanisme de correction en cas d'écart important. Les dispositions de cet article ont déjà été transposées dans les législations nationales. (Loi du 12 juillet 2014 pour le Luxembourg).

À l'article 3b de la proposition de directive du Conseil³²⁶, il est également question du renforcement de la norme des dépenses³²⁷.

Deux remarques peuvent être faites à la lecture de ce qui précède.

Premièrement, la proposition de directive inclut la mise en œuvre d'une norme des dépenses qui serait contraignante pour toute la durée d'une législature. L'article 3b du TSCG dans sa version actuelle ne mentionne quant à lui la règle des dépenses que comme instrument permettant d'analyser les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme, ainsi que le respect de cet objectif. Cette nouvelle règle s'appliquerait à tous les États, ce qui devrait entraîner une modification de la loi luxembourgeoise du 12 juillet 2014.

Deuxièmement, il convient de noter que dans son opinion rendue en mai 2018³²⁸, la BCE saluait l'obligation incombant aux États membres d'inclure dans leur planification budgétaire une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses de l'État, nette de mesures relatives à des recettes discrétionnaires, et qui aurait un caractère contraignant et permanent. La BCE remarque cependant qu'afin qu'une telle règle favorise la discipline budgétaire il faudrait plus de clarté sur la manière de l'appliquer à moyen terme et notamment en cas de modifications des conditions macroéconomiques.

325 Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_fr.htm.

326 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0824&from=EN>.

327 Selon cette proposition, « la planification budgétaire inclut une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques dont sont déduites les mesures discrétionnaires en matière de recettes et qui est conforme à l'objectif à moyen terme, ou au calendrier de la convergence vers cet objectif. Cette trajectoire est fixée dès qu'un nouveau gouvernement entre en fonction dans l'État membre, pour la durée de la législature telle qu'établie par l'ordre juridique constitutionnel de cet État membre, et est respectée par les budgets annuels tout au long de cette période ».

328 Voir : https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2018_25_f_sign.pdf.

5.1.5 Conclusions initiales sur les initiatives de réforme en matière de la gouvernance européenne des finances publiques

On constate donc que depuis 2013 et l'entrée en vigueur du *Two-Pack*, la gouvernance européenne en matière de finances publiques a fait l'objet, d'une part, de modifications et, d'autre part, de propositions visant à réformer les règles en vigueur. Les propositions de modifications mettent de manière générale l'accent sur une utilisation accrue de la norme des dépenses dans le suivi des politiques budgétaires.

5.2 AUTRES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES

Outre celles de la Commission européenne, de nombreuses propositions relatives à la réforme de la zone euro et à la gouvernance en matière de finances publiques sont apparues dans la débat public au cours des derniers mois.

Ces propositions partent d'un même constat, à savoir que les règles actuellement en vigueur sont trop complexes, inefficaces et présentent de nombreuses clauses échappatoires. De plus, les sanctions prévues dans le cadre actuel de gouvernance n'ont jamais été mises en œuvre, malgré des infractions aux règles communautaires constatées dans le chef de plusieurs États membres.

5.2.1 Quatre propositions de réformes des règles budgétaires européennes

Cette partie analyse succinctement quatre propositions de réformes qui ont été faites au cours des derniers mois³²⁹. Il s'agit de la proposition faite par 14 économistes franco-allemands³³⁰, le Conseil allemand d'experts économiques³³¹, le Conseil français d'analyse économique³³² et le Comité budgétaire européen³³³.

329 Les quatre propositions analysées sont celles qui sont apparues durant l'année 2018. D'autres propositions moins récentes sont décrites dans Andrieu et al. (2015) ou encore Claeys et al. (2016).

330 Voir : https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight91.pdf.

331 Voir : <https://voxeu.org/article/refocusing-european-fiscal-framework>.

332 Voir : <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note047v4.pdf>

333 Voir : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_efb_annual_report_en.pdf.

Tableau 45 :

Principaux éléments contenus dans quatre propositions de réformes des règles budgétaires européennes³³⁴

	PROPOSITION DES 14 ÉCONOMISTES FRANCO-ALLEMANDS	PROPOSITION DU CONSEIL ALLEMAND D'EXPERTS ÉCONOMIQUES	PROPOSITION DU CONSEIL FRANÇAIS D'ANALYSE ÉCONOMIQUE	PROPOSITION DU CONSEIL BUDGÉTAIRE EUROPÉEN (CBE)
Ampleur de la refonte du cadre législatif actuel	Pas spécifiée explicitement	Réforme ne requérant pas une refonte importante du cadre légal actuel.	Pas de modification immédiate du TFEU. Une modification du Six-Pack et également du TSCG devrait être effectuée à terme.	Pas de modification du TFEU, mais des modifications profondes dans la législation européenne secondaire et dans le TSCG (pacte budgétaire) devraient être effectuées.
Objectif à moyen terme	Soit un objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou qui converge vers ce dernier, soit un objectif de dette qui prendrait en compte les dettes implicites liées aux dépenses de pensions.	Objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou convergeant vers ce dernier. Il conviendrait également d'éviter les déficits structurels excessifs à moyen terme.	Objectif de dette fixé à 60 % du PIB ou qui converge vers ce dernier.	
Règle opérationnelle	Plafond annuel de croissance des dépenses nominales nettes.			
	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 %.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 % avec un respect du solde structurel.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 %.	Plafond assurant une convergence vers le ratio de 60 % en 15 ans et fixé pour 3 ans.
Utilisation du solde structurel	Non	Oui	Non	Non
Calculs de l'agrégat des dépenses	Dépenses nettes des intérêts sur la dette, des dépenses de chômage et de l'impact des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes.			Dépenses nettes des intérêts sur la dette, des dépenses de chômage, des transferts européens et de l'impact des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes.
			Les dépenses d'investissements seraient lissées.	Les dépenses liées aux investissements seraient lissées sur une période de quatre années.
Cycle d'évaluation	Cycle d'évaluation annuel			Cycle d'évaluation de 3 ans avec surveillance annuelle
Indicateur de conformité	Indicateur de conformité : croissance des dépenses nettes.			
	Règle respectée tant que le compte d'ajustement lié à la norme des dépenses est inférieur à 1 % du PIB	Il conviendrait également d'éviter les déficits structurels excessifs à moyen terme.	Règle respectée tant que le compte d'ajustement lié à la norme des dépenses est inférieur à 1 % du PIB	Dans le volet préventif : non-respect si la déviation dépasse 1 % du PIB Dans le volet correctif : non-respect si la croissance des dépenses nettes est supérieure au plafond pour une année donnée
Flexibilité et exceptions	Activées en cas de circonstances exceptionnelles et après accord de l'Eurogroupe. Consultation du Comité budgétaire européen.	Élimination des exceptions et instauration de deux clauses échappatoires qui pourraient être activées en cas de catastrophes naturelles ou de graves crises économiques.		Activées lors d'une crise économique majeure, éléments hors de contrôle du gouvernement ou encore lors d'une réforme du système de pensions.
Sanctions	- Émission de dette junior - Le respect des règles pourrait être donné lieu à des conditions de financement avantageuses lors de prêts consentis par le MES.	- Sanctions appliquées de manière plus automatique sans que le Conseil ou la Commission ne puissent en définir les modalités. - Le respect des règles pourrait donner lieu à des prêts consentis par le MES	- Émission de dette junior + procédure « se conformer ou expliquer » devant le parlement national, voire européen en cas de déviation majeure. - Le respect des règles pourrait donner lieu à des prêts consentis par le MES et à la participation à une fonction de stabilisation mise en place au niveau de la zone euro.	- Pas d'accès à la fonction centrale de stabilisation. - Suspension des fonds européens. - Amendes
Gouvernance	Conseil fiscal national supervisé par un Conseil budgétaire européen indépendant	Vérification du respect des règles par la Commission sur base de l'avis du conseil fiscal européen indépendant et réformé. Vote final concernant l'imposition de sanctions éventuelles revenant au Conseil.	Institutions budgétaires nationales indépendantes dont la coordination et la supervision seraient assurées par un conseil budgétaire européen.	Institution indépendante, Commission européenne et Conseil Ecofin

334 Nous nous limitons aux règles budgétaires et nous n'abordons donc pas les propositions faites dans d'autres domaines telles que la mise en place d'une capacité budgétaire au sein de la zone euro, l'approfondissement de l'union bancaire, les relations entre le souverain et le secteur bancaire ou encore la mise en place d'un mécanisme visant à restructurer la dette publique.

5.2.2 Analyse des quatre propositions de réformes

Comme déjà noté ci-dessus, les quatre propositions partent du même constat, à savoir que les règles actuelles de gouvernance européenne en matière de finances publiques sont trop complexes, peu transparentes, engendrent des politiques budgétaires pro-cycliques et incluent des sanctions qui n'ont jamais été mises en œuvre en dépit d'infractions constatées.

Si certaines propositions (allemande, française et CBE) partent du principe que la mise en œuvre des réformes proposées ne requiert pas une refonte totale du cadre de gouvernance européenne³³⁵, la proposition faite par les 14 économistes franco-allemands reste évasive quant à l'ampleur de cette refonte.

Les propositions de réforme sont relativement semblables et basent le cadre fiscal réformé sur une règle visant à atteindre un objectif de dette à moyen terme. Cet objectif devrait être atteint au moyen d'une norme des dépenses, calibrée en fonction de la croissance potentielle et d'une projection d'inflation.

Les quatre propositions sont centrées sur un objectif principal qui serait exprimé sous la forme d'un ratio de dette publique (60 % du PIB) vers lequel il conviendrait de converger.

La proposition du CBE va plus loin en annonçant que pour les pays dont la dette est inférieure à 60 % du PIB, le seul objectif consisterait à maintenir le déficit nominal en dessous de 3 % du PIB. La suppression d'éléments tels que le solde structurel ou l'OMT aurait donc pour conséquence que le nouveau cadre législatif pour ces pays serait semblable à celui qui était en vigueur avant la réforme du PSC de 2005. La méthodologie sous-jacente au PSC au cours de la période 1997-2005, qui reposait sur une approche ne prenant nullement en compte la conjoncture économique propre à chacun des États membres, a pourtant fait l'objet de nombreuses critiques, qui ont débouché sur les réformes du PSC mises en œuvre en 2005 et en 2011. On peut donc s'interroger sur le bien-fondé d'un retour à une telle approche.


Selon les quatre propositions, la règle opérationnelle du nouveau cadre budgétaire serait fixée sous la forme d'un plafond annuel de la croissance des dépenses nettes qui permettrait d'assurer une convergence vers un ratio de dette égal à 60 % du PIB. Les règles seraient donc basées sur des éléments étant sous le contrôle direct du gouvernement (c'est-à-dire les dépenses)³³⁶.

Selon les quatre propositions, l'agrégat des dépenses qui serait comparé à la norme serait calculé déduction faite des éléments sur lesquels le gouvernement n'a que peu d'emprise (à savoir les dépenses d'intérêt sur la dette ainsi que les dépenses liées au chômage). De plus l'impact des mesures discrétionnaires sur le versant des recettes serait déduit. En ce sens le calcul de l'agrégat des dépenses proposé dans les quatre propositions serait assez semblable à celui utilisé actuellement dans la norme des dépenses européenne³³⁷.

335 Le traité ne serait pas affecté par ces propositions de changement, seule la législation européenne secondaire serait amendée en conséquence.

336 Des baisses discrétionnaires d'impôts seraient également prises en compte en ce sens que cela entraînerait une baisse du plafond des dépenses autorisées.

337 La norme des dépenses européenne en vigueur actuellement déduit également les dépenses effectuées dans le cadre de projet financés par l'Union européenne de même que les dépenses des investissements sont lissées sur quatre années. Seule la proposition faite par le CBE et le Conseil français d'analyse économique propose de lisser les investissements. Le CBE propose également de déduire les dépenses liées aux fonds européens. À l'inverse de la règle européenne des dépenses actuellement en vigueur qui utilise une projection du déflateur du PIB afin d'obtenir un taux maximal des dépenses autorisées, les quatre propositions font référence à une projection d'inflation pour obtenir ce taux maximal des dépenses autorisées. Enfin la règle des dépenses européenne retranche la composante cyclique des dépenses de chômage alors que les quatre propositions déduisent les dépenses de chômage prises dans leur totalité.



Concernant l'évaluation de l'impact permanent des mesures discrétionnaires sur le volet des recettes, les quatre propositions restent évasives quant à l'entité qui serait en charge de la vérification. Convient-il de confier cette tâche aux conseils fiscaux nationaux ou à un conseil budgétaire européen indépendant ?

La règle des dépenses n'obligerait plus les États à devoir réduire leurs dépenses en cas de mauvaise conjoncture et inversement en cas de conjoncture favorable. En ce sens le niveau de dépenses autorisé serait indépendant du niveau des recettes.

Tout surplus de dépenses par rapport à la norme devrait être compensé par des mesures additionnelles sur le volet des recettes. De ce fait, l'élément de pro-cyclicalité disparaîtrait.

Les déviations de faible ampleur (tant positives que négatives) par rapport à la norme seraient imputées dans un compte d'ajustement qui, de manière générale, ne pourrait excéder un montant équivalent à 1 % du PIB, voire devrait être apuré endéans un certain nombre d'années (de 10 à 15 ans selon la proposition du conseil économique allemand).

Les nombreuses exemptions et clauses échappatoires, qui sont incluses dans le système actuellement en vigueur, seraient éliminées pour ne garder qu'une clause échappatoire qui ne serait activée qu'en cas de catastrophe naturelle ou crise économique de grande ampleur.

Enfin, tant la gouvernance du nouveau cadre légal que le système de sanctions seraient revus en profondeur. Plutôt que des sanctions financières³³⁸, les sanctions consisteraient, soit à devoir émettre de la dette junior (proposition des 14 économistes franco-allemands ou du conseil économique français), soit à devoir subir un risque en terme de réputation (proposition du conseil économique français), soit à encourir une suspension d'accès aux fonds européens (CBE). *A contrario*, la conformité aux règles se verrait récompensée par un accès, soit à la future capacité budgétaire européenne (proposition du conseil économique français et du CBE), soit à des prêts consentis par le MES (proposition des 14 économistes franco-allemands, du conseil économique allemand et du conseil économique français).

Certaines propositions restent silencieuses quant au maintien ou non d'éléments inclus dans le cadre actuel, notamment des volets préventif et correctif. Seule la proposition émanant du CBE y fait explicitement référence.

Les propositions partent du principe que les méthodes basées sur des éléments non mesurables en temps réel (solde ajusté de la conjoncture, solde structurel ou encore production potentielle) doivent être réformées³³⁹. Or, les quatre propositions seraient basées sur une norme des dépenses dont le socle principal serait la croissance potentielle, qui n'est pourtant que difficilement estimable en temps réel et qui peut être sujette à des révisions importantes *ex post*. On constate donc, d'une part, que cette contradiction n'est pas résolue³⁴⁰ et, d'autre part, qu'il est difficile d'appréhender dans quelle mesure la nouvelle norme des dépenses mise en exergue dans les quatre propositions se différencie par rapport à celle actuellement en vigueur.

338 La proposition du CBE fait encore référence à l'imposition d'amendes.

339 La proposition du Conseil allemand des experts économiques maintient le solde structurel comme objectif à moyen terme

340 Un des arguments généralement avancés a trait au fait que les révisions relatives à la croissance potentielle faites *ex post* sont de moindre ampleur que celles affectant l'écart de production dont dépend le solde structurel.

Certaines propositions cherchent à renforcer le rôle des conseils fiscaux nationaux ainsi que celui du Conseil budgétaire européen. La proposition des 14 économistes franco-allemands attribue même aux conseils budgétaires nationaux et européen un rôle central dans l'orientation de la politique budgétaire. Du fait que la mise en place de règles fiscales se fait en général dans un processus démocratique, il est à prévoir que la délégation de ces tâches à des experts techniques ne disposant pas d'un mandat électoral soit très difficile, voire impossible à réaliser.

5.2.3 L'impact potentiel des propositions sur le Luxembourg

Les quatre propositions décrites ci-dessus pourraient impacter le cadre budgétaire luxembourgeois.

Exception faite de la proposition du Conseil allemand des experts économiques, qui maintiendrait le concept de solde structurel défini comme un objectif à moyen terme, les trois autres propositions élimineraient le concept d'écart de production³⁴¹ et de solde structurel.

Il en résulte que l'objectif à moyen terme (OMT) défini en termes structurels qui constitue l'élément central inhérent aux obligations nationales et européennes du Luxembourg en matière de finances publiques serait abandonné. Rappelons que jusqu'à présent la norme européenne des dépenses, qui constitue le second pilier du volet préventif du PSC, n'est pas vérifiée dans le cas du Luxembourg du fait que ce dernier maintient un solde structurel supérieur à son OMT³⁴².


Si l'OMT et le solde structurel ne faisaient plus partie du cadre légal de gouvernance, le respect de la norme des dépenses serait alors la seule obligation légale du Luxembourg en matière de gouvernance européenne. Le taux de croissance des dépenses publiques nominales au niveau des administrations publiques ne pourrait alors pas dépasser le taux de croissance potentielle couplé à une projection d'inflation³⁴³.

Tout excédent de dépenses par rapport à la norme serait absorbé dans un compte d'ajustement et ce jusqu'à une limite de 1 % du PIB. Tout dépassement de ce seuil serait synonyme d'un non-respect de la règle et ferait l'objet de sanctions.

341 La norme des dépenses continuerait à être construite en utilisant le concept de production potentielle.

342 L'OMT est fixé à -0,5 % du PIB depuis 2017. En vertu des règles européennes un nouvel OMT sera fin au printemps 2019 et sera d'application pour la période 2020-2022.

343 Une refonte de la loi du 12 juillet 2014 serait alors nécessaire. La loi du 12 juillet en vigueur actuellement évoque un montant nominal des dépenses au niveau de l'administration centrale.



Le cas le moins contraignant pour le Luxembourg est inclus dans la proposition faite par le CBE. Selon cette dernière, le seul objectif pour le Luxembourg consisterait à maintenir un solde nominal inférieur à 3 % du PIB. Le Luxembourg ne serait pas soumis au respect d'une norme des dépenses du fait que sa dette publique est inférieure à 60 % du PIB. Les obligations du Luxembourg seraient donc semblables à celles qui étaient en vigueur avant la réforme du PSC de 2005³⁴⁴. Rappelons toutefois qu'au niveau national, les gouvernements précédent et actuel ont établi une norme politique, à savoir un ratio de dette publique à ne pas dépasser fixé à 30 % du PIB³⁴⁵.

Selon la proposition du CBE, les particularités du Luxembourg, qui présente depuis la crise économique un déficit de l'administration centrale plus que compensé par un excédent de la Sécurité sociale, feraient en sorte que le déficit de l'administration centrale pourrait être substantiel avant que le Luxembourg ne soit en situation de non-respect de la règle. Dans l'hypothèse où le solde de la Sécurité sociale affiche un excédent de 1,5 % du PIB, le déficit de l'administration centrale pourrait avoisiner 4,5 % du PIB avant que le Luxembourg n'encoure une quelconque sanction³⁴⁶.

344 Durant la période s'étalant de 1999 à 2005, la surveillance budgétaire tant dans son volet préventif que correctif était organisée de la manière suivante :

Dans le volet préventif du PSC, les États membres étaient tenus de respecter un Objectif à moyen terme (OMT) défini comme étant une position budgétaire « proche de l'équilibre ou en surplus » devant permettre aux États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales, tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du PIB. L'OMT devait également permettre aux États affichant des ratios de dette supérieure à 60 % de faire converger ces ratios vers la valeur de référence égale à 60 % du PIB.

Le volet correctif du PSC, qui avait trait à la Procédure pour déficit excessif (PDE), définissait les procédures qu'un État membre se devait de mettre en œuvre afin de ramener son déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB dans un délai déterminé. Il appartenait alors à la Commission de contrôler et au Conseil de décider si l'État membre en question avait engagé les actions nécessaires de manière à corriger son déficit de manière appropriée.

Le concept de solde structurel était donc absent des dispositions de la gouvernance européenne basée, durant cette phase initiale, sur une approche purement « nominale », qui ne prenait en compte ni les particularités propres aux États membres, ni la position de ces derniers dans le cycle économique.

345 Afin de rendre la règle encore plus contraignante, le gouvernement pourrait se fixer un ratio limite de dette non pas exprimé en pourcentage du PIB mais en pourcentage du revenu national brut (RNB). À titre indicatif, à la fin 2018, le ratio de dette publique exprimé en % du RNB était de l'ordre de 32 % du PIB.

346 Dans ce cas précis, les obligations du volet préventif du PSC (solde structurel en ligne avec l'OMT et règle des dépenses) ne seraient plus d'application.

Dans ses publications, la BCL a déjà exprimé le souci que les règles de gouvernance européennes ne sont pas contraignantes pour le Luxembourg, caractérisé par des surplus récurrents au niveau des administrations publiques et des déficits tout aussi récurrents au niveau de l'administration centrale. Elle en a conclu qu'il conviendrait de mettre en place une norme au niveau de l'administration centrale.

Plus précisément, une règle des dépenses est prévue dans la loi du 12 juillet 2014³⁴⁷, mais elle n'a jamais été définie, ni mise en œuvre^{348, 349}. Dans son avis sur le projet de budget 2016, la BCL avait émis une proposition concernant la mise en place d'une norme de dépenses au niveau de l'administration centrale au Luxembourg³⁵⁰ qui avait le double mérite, d'une part, d'être construite sur la base de la norme des dépenses européenne actuellement en vigueur et, d'autre part, de prendre en compte les spécificités propres au cadre budgétaire luxembourgeois. La proposition prenait ainsi en compte tous les transferts de l'administration centrale vers les autres sous-secteurs qui sont effectués non pas de manière discrétionnaire, mais en fonction de formules prédéterminées sur lesquelles l'administration centrale n'a pas d'emprise.

À la lecture de ce qui précède, cette proposition reste d'actualité. Enfin, cette norme devrait être contraignante de manière à éviter des abus pouvant résulter d'une situation de départ *a priori* favorable. Cela devrait ainsi permettre de définir une orientation budgétaire qui réponde aux défis relatifs aux dépenses de pensions qui ne manqueront pas de surgir dans un horizon de moyen terme³⁵¹.

347 L'article 3, paragraphe 2 de la loi de 12 juillet 2014 transposant le Pacte budgétaire (inclus dans le TSCG) en loi nationale stipule que « les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale ».

348 Une réforme de la loi du 12 juillet 2014 pourrait être mise en œuvre au cas où la proposition de directive établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres serait mise en œuvre. Cette proposition de directive inclut une proposition visant à définir une trajectoire des dépenses pour toutes les années d'une même législature.

349 Il convient également de noter qu'à l'inverse de la règle des dépenses incluse dans la loi du 12 juillet 2014 et qui fait référence à un montant maximal de dépenses, tant la règle des dépenses européenne actuellement en vigueur que les propositions visant à réformer cette dernière font état d'une limite des dépenses exprimée sous la forme d'un taux de croissance.

350 Voir chapitre 3.5.2 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2016.

351 Selon les dernières projections de l'IGSS de 2018, les dépenses de pensions seraient supérieures aux recettes de cotisations en 2024, le niveau de la réserve serait inférieur au niveau minimum légal (1.5 fois les dépenses) en 2035 et la réserve serait épuisée en 2041.