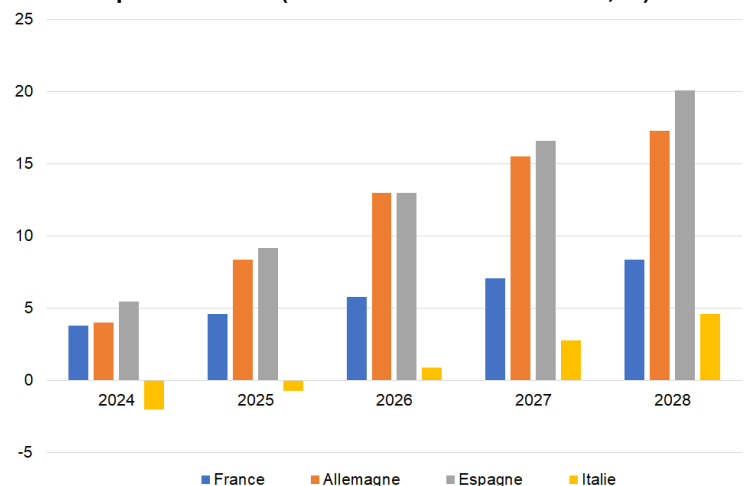


Le nouveau cadre budgétaire européen, de la négociation à la mise en œuvre

Emmanuel BORDELLÈS-VIALA, Jacques DE LA RUE DU CAN

- Les nouvelles règles européennes de la gouvernance économique sont entrées en vigueur en avril 2024, à la suite de négociations entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen, entamées en 2022. Cette révision du Pacte de stabilité et de croissance avait pour objectif de corriger les défauts du précédent cadre : sa rigidité excessive, sa crédibilité mise en cause par les crises des dettes souveraines puis sanitaire, ainsi que son absence d'incitations aux investissements et aux réformes structurelles.
- Dans ce nouveau cadre, les États membres s'engagent sur une trajectoire budgétaire pluriannuelle (voir Graphique ci-dessous), respectant les exigences émanant d'une analyse de la soutenabilité de la dette, ainsi que sur un ensemble de réformes et d'investissements.
- Ces engagements sont désormais fixés dans le cadre d'un « plan budgétaire-structurel national à moyen terme », dont la bonne mise en œuvre est documentée annuellement et suivie dans le cadre de rapports d'avancement annuels. Le non-respect de cette trajectoire exprimée dans un nouvel indicateur unique, la dépense primaire nette, ou le franchissement du seuil de référence des 3 % de déficit public peuvent conduire à l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif.
- La dégradation du contexte géopolitique ayant incité les Européens à augmenter leurs dépenses de défense nationales, la Commission a, dès la première année de mise en œuvre des nouvelles règles, proposé aux États membres qui le souhaitent d'activer les clauses dérogatoires nationales au Pacte de stabilité et de croissance.

Trajectoires de dépense primaire nette recommandées par le Conseil (taux de croissance cumulés, %)



Source : Commission européenne.

Note de lecture : Le taux de croissance de dépense primaire nette recommandé par le Conseil à l'Espagne dans le cadre de son PSMT était de +5,5 % en 2024 et de +20,1 % en cumul sur 2023-2028.

1. Le nouveau cadre budgétaire européen, entré en vigueur en 2024, vise à répondre à certaines limites du Pacte de Stabilité et de Croissance

1.1 Le cadre budgétaire établi à la suite de la crise des dettes souveraines avait perdu en crédibilité du fait de sa rigidité excessive et de son absence d'incitation en faveur de la croissance économique

Des règles communes ont été progressivement mises en place durant les années 1990 au sein de l'Union Européenne (UE) dans la perspective de l'union monétaire entrée pleinement en vigueur en 2002. D'une part, la signature du traité de Maastricht en 1992 a formellement interdit aux États membres de la zone euro de financer leurs déficits à l'aide du levier monétaire¹, la politique monétaire ayant désormais pour objectif principal, et commun, la stabilité des prix. D'autre part, il s'agit de réduire le potentiel aléa moral d'États membres qui tireraient parti de leur appartenance à la zone monétaire pour creuser leur déficit budgétaire sans dégrader leurs conditions de financement, bénéficiant d'une baisse généralisée de la prime de risque. Le risque existe en effet qu'un État membre mène une politique budgétaire expansionniste excessive en profitant de la protection apportée par la monnaie unique, notamment lorsque la taille de son économie est suffisamment modeste – par rapport à l'ensemble de la zone monétaire – pour n'affecter qu'à la marge l'évolution des prix et des taux. Ainsi, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été institué à l'occasion du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997, avec pour objectif d'assurer la convergence et la discipline budgétaire des États membres de l'UE.

Le PSC se composait alors de deux règlements² visant au respect des critères quantitatifs de déficit (inférieur à 3 % du PIB) et de dette publique (inférieure à 60 % du PIB) établis par le traité de Maastricht³. Le premier règlement constitue le volet dit « préventif » du PSC : il institue un processus de surveillance budgétaire visant à prévenir les États membres de toute déviation des critères de Maastricht. Le second règlement constitue

le volet « correctif » du PSC : il clarifie la mise en œuvre de la procédure pour déficit excessif⁴ (PDE) qui vise à corriger la trajectoire budgétaire des États membres qui ne respectent pas les critères de Maastricht.

Une première réforme du PSC en 2005 a introduit dans la réglementation la notion d'« objectif de moyen terme » (OMT) : les États membres devaient converger à moyen terme vers un objectif de solde structurel, fixé entre -1 % et 0 % du PIB selon leur situation budgétaire, au moyen d'un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an. Cette approche fondée sur ces nouvelles métriques a permis de renforcer la pertinence économique de la surveillance en distinguant les déséquilibres structurels des fluctuations conjoncturelles. La crise des dettes souveraines européennes, qui a conduit la Grèce (2010), l'Irlande (2010), le Portugal (2011), l'Espagne (2012) et Chypre (2012) à solliciter une aide financière internationale, a entraîné un durcissement des règles du PSC. Le « *six-pack* »⁵ de 2011, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire (TSCG)⁶ de 2012 et « *two-pack* »⁷ de 2013 ont renforcé la surveillance budgétaire *ex ante* des États membres de la zone euro. Le *six-pack* a ainsi introduit une application plus automatique des sanctions dans le cadre de la procédure pour déficit excessif avec des sanctions financières allant jusqu'à 0,2 % du PIB et instauré la règle dite du 1/20^{ème} selon laquelle les États membres dont le ratio de dette dépassait 60 % du PIB devaient réduire cet écart d'au moins un vingtième par an. Le TSCG a, pour sa part, consacré la « règle d'or » budgétaire, obligeant les États à inscrire dans leur droit interne – de préférence au niveau constitutionnel – un objectif de déficit structurel limité à 0,5 % du PIB, assorti d'un mécanisme automatique de correction en cas d'écart. Enfin, le *two-pack* a accru le contrôle *ex ante* des budgets nationaux des pays de la zone euro,

(1) Cette pratique était déjà en recul depuis plusieurs années ; par exemple en France, la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France encadre strictement les avances de la Banque de France au Trésor public.

(2) Règlements (CE) 1466/97 et 1467/97 du Conseil.

(3) Article 104 du traité de Maastricht de l'Union européenne (TUE), devenu article 126 du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

(4) La procédure pour déficit excessif peut être déclenchée sur critère de déficit lorsque celui d'un État membre dépasse les 3 % du PIB de manière non-temporaire ou non-exceptionnelle. Elle peut également être déclenchée sur critère de dette lorsque celle d'un État membre dépasse les 60 % du PIB sans que le solde public soit à l'équilibre ou en excédent.

(5) Constitué de cinq règlements et d'une directive : règlements (UE) 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 et directive 2011/85/UE.

(6) Traité intergouvernemental signé en 2012 par les États membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la Tchéquie visant à adopter un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire et à renforcer la coordination de leurs politiques économiques.

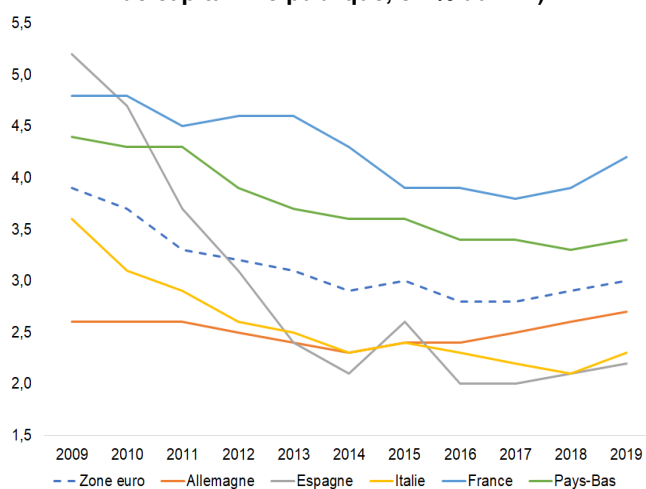
(7) Constitué de deux règlements (UE) 473/2013 et 472/2013.

en imposant la transmission des projets de plan budgétaire à la Commission européenne avant leur adoption par les parlements nationaux.

Bien que la quasi-totalité des États membres ait vu leur déficit repasser sous les 3 % de PIB entre 2010 et 2018, plusieurs défauts du cadre ont fragilisé sa crédibilité. Premièrement, dès lors qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte la position budgétaire spécifique de chaque pays, une application stricte de la « règle des 1/20^{ème} » aurait pu conduire à requérir un ajustement budgétaire procyclique et irréaliste pour les pays les plus endettés et amplifier les fluctuations économiques y compris dans les États les plus disciplinés, sachant qu'en 2019 douze États membres⁸ présentaient un ratio d'endettement public supérieur à 60 % du PIB. En pratique, elle n'a jamais conduit à l'ouverture d'une PDE sur critère de dette, illustrant son caractère peu pertinent économiquement. L'ancien cadre est également peu favorable aux investissements publics. À la suite de la crise financière de 2008, notamment sous l'effet des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans les États membres bénéficiant d'une assistance financière et de la règle constitutionnelle allemande de « frein à la dette », la zone euro est ainsi restée en bas de cycle, et notamment en sous-investissement (cf. Graphique 1), beaucoup plus longtemps que les États-Unis par exemple (en 2016 l'investissement total dans la zone euro atteignait environ 88 % de son niveau de 2010 contre 105 % pour les États-Unis⁹). Par ailleurs,

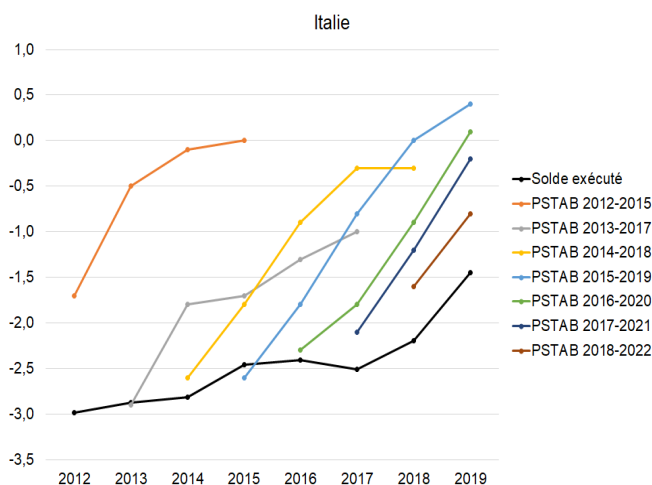
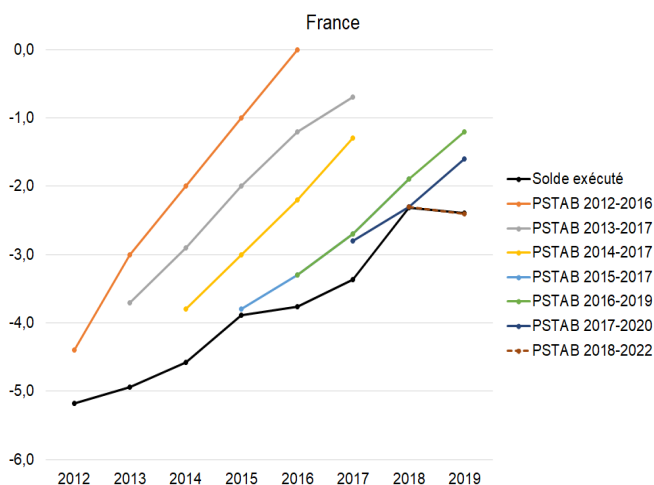
l'évaluation de la trajectoire budgétaire des États membres se fondait sur une multiplicité d'indicateurs dont certains n'étaient pas directement observables (par exemple le déficit structurel qui repose sur le concept de croissance potentielle, estimée et parfois révisée *ex post*), ce qui complexifiait le pilotage budgétaire par les États membres. Enfin, le processus de surveillance fondé sur la présentation de programmes de stabilité actualisés tous les ans a pu favoriser l'obsolescence rapide des trajectoires d'ajustement qui y étaient présentées (cf. Graphiques 2).

Graphique 1 : Dépenses d'investissement des États membres de la zone euro (au sens de la formation brute de capital fixe publique, en % du PIB)



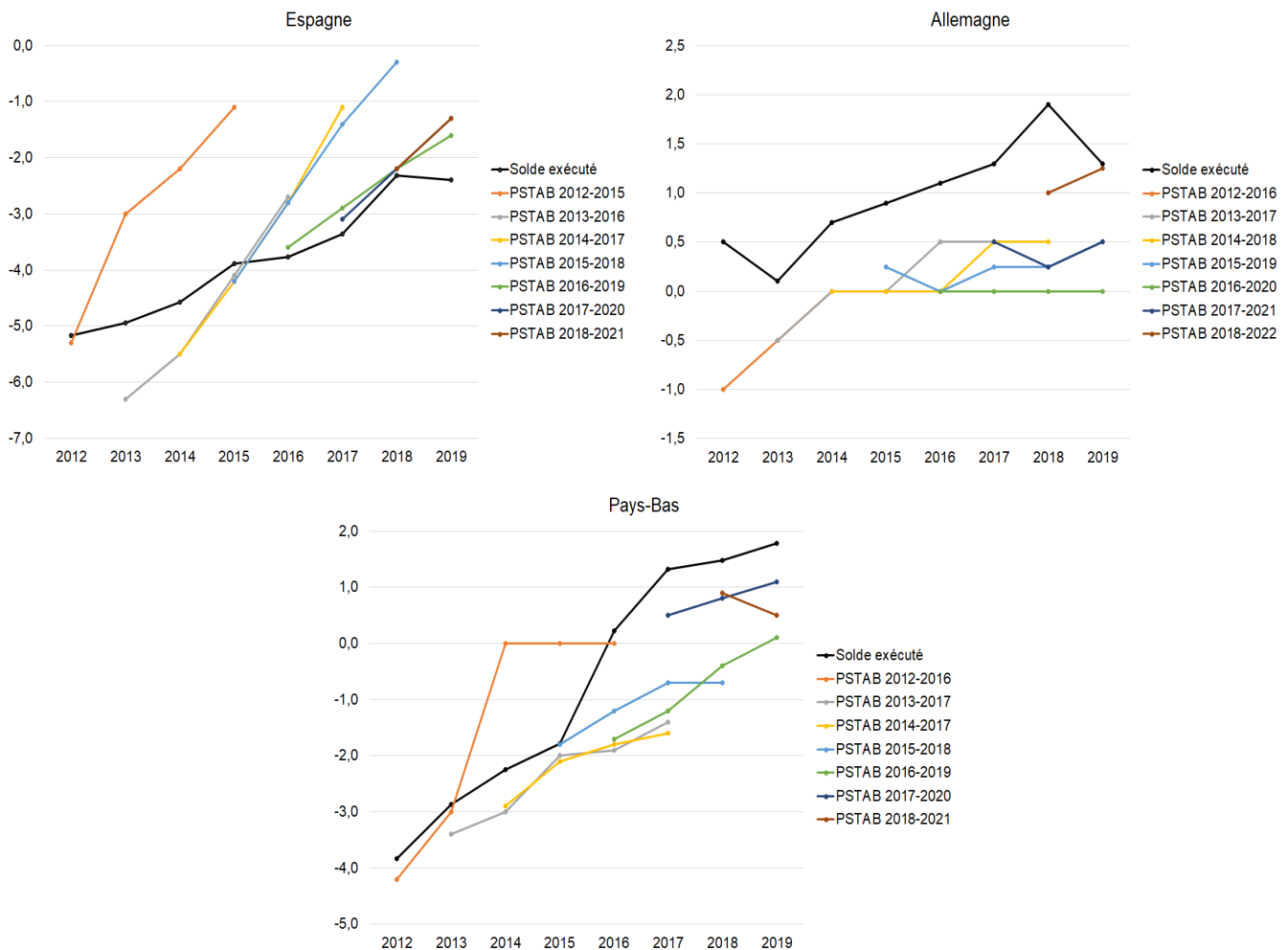
Source : Eurostat.

Graphiques 2 : Divergences entre les objectifs de solde public affichés dans les programmes de stabilité et les soldes réalisés sur 2012-2019 (% du PIB)



(8) Belgique, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Hongrie, Autriche, Portugal, Slovénie et Finlande.

(9) Cf. European Central Bank (2016), "The recovery of investment in the euro area in the aftermath of the great recession: how does it compare historically?", *Research Bulletin*, Issue 28.



Source : Eurostat et programmes de stabilité des États membres.

Note de lecture : Dans le programme de stabilité 2012-2015, la France affichait un objectif de déficit public de 0 % du PIB en 2016. En exécution, ce déficit s'est finalement élevé à 3,8 % du PIB.

1.2 Les crises sanitaires et inflationnistes ont justifié une suspension à compter de 2020 et pendant trois ans de ces règles, ravivant le débat sur leur révision

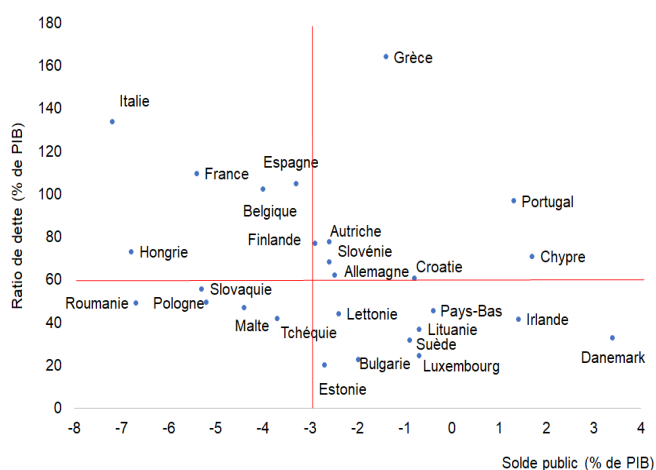
Dès 2019, la Commission a lancé une revue du cadre de gouvernance afin d'évaluer l'efficacité des règles budgétaires européennes. En 2020, la survenue de la pandémie de Covid-2019 a entraîné une chute de l'activité et une hausse des dépenses publiques massives pour répondre à la fragilisation des économies européennes et aux besoins de santé. Le déficit public et la dette publique agrégés de l'UE sont ainsi respectivement passés entre 2019 et 2020 de -0,5 % du PIB à -6,7 % du PIB et de 77,5 % du PIB à 89,5 % du PIB. Compte tenu de la situation d'urgence, le Conseil de l'UE a, sur proposition de la Commission européenne, activé la clause dérogatoire générale au

Pacte de stabilité et de croissance, prolongée par la suite pour faire face aux conséquences inflationnistes de l'agression russe en Ukraine, suspendant de fait la surveillance budgétaire jusqu'à fin 2023.

La sortie de ce double choc économique s'est caractérisée, au plan budgétaire, par des niveaux et une hétérogénéité de déficit et de dette (cf. Graphique 3) difficilement compatibles avec un retour de la surveillance budgétaire de l'ancien cadre, rendant le contexte propice à une refonte du Pacte. Dans ce contexte, la Commission a publié en novembre 2022 une communication¹⁰ présentant ses propositions d'orientations pour la réforme de la gouvernance économique dont l'architecture a été endossée au niveau des chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen du 23 mars 2023.

(10) Communication de la Commission européenne du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE.

Graphique 3 : Solde public et ratio de dette publique en 2023 dans l'Union européenne (dernière année de l'activation de la clause dérogatoire générale issue de la crise de la Covid-19)



Source : Eurostat.

1.3 Après un an de travaux, un consensus s'est dégagé pour fonder les nouvelles règles sur les principes de différenciation, d'appropriation nationale et de conciliation entre soutenabilité des finances publiques et investissements

L'initiative législative revenant à la Commission européenne, celle-ci a publié le 26 avril 2023 sa proposition constituée d'un nouveau règlement relatif au bras préventif, d'une révision du règlement relatif au bras correctif et d'une révision de la directive relative aux cadres budgétaires nationaux. Elle y proposait comme objectifs de « renforcer la soutenabilité de la dette et de promouvoir une croissance durable et

inclusive dans tous les États membres par une surveillance économique effective s'inscrivant dans un cadre commun multilatéral ».

Les négociations au sein de la filière ECOFIN réunissant les ministres des Finances ont conduit, sous présidence espagnole (deuxième semestre 2023), à l'adoption d'une orientation générale¹¹ de la part du Conseil en décembre 2023 qui préservait l'architecture de la proposition législative de la Commission tout en introduisant des clauses de sauvegardes quantitatives supplémentaires¹². Après accord avec le Parlement européen, les trois textes législatifs¹³ sont entrés en vigueur le 30 avril 2024¹⁴.

Les négociations et l'élaboration du nouveau cadre ont été encadrées par trois principes. Le principe de différenciation implique que le cadre puisse adapter ses exigences d'ajustement budgétaire aux spécificités macroéconomiques de chaque État membre, plutôt que d'imposer des règles quantitatives uniformes. Ce principe justifie l'idée que la trajectoire des États membres puisse être modulée en fonction d'engagements de réformes et d'investissements s'inscrivant dans les priorités communes de l'UE. Le principe d'appropriation nationale suppose que les États membres puissent proposer leurs propres trajectoires d'ajustement en se fondant sur leurs hypothèses macroéconomiques, dans un contexte de dialogue approfondi avec la Commission. Enfin, le principe de simplification vise à une plus grande lisibilité des règles et à une rationalisation des indicateurs considérés dans la surveillance budgétaire.

(11) Position politique adoptée par le Conseil de l'UE servant de mandat à la présidence du Conseil lors des trilogues.

(12) Il s'agit des clauses de sauvegarde de la soutenabilité de la dette et de la résilience du déficit définies *infra*.

(13) Règlement (UE) 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) 1466/97, Règlement (UE) 2024/1264 modifiant le règlement (CE) 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et Directive (UE) 2024/1265 modifiant la directive (UE) 2011/85 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(14) Les deux règlements issus de la réforme sont d'application directe et ne requièrent pas de transposition dans le droit national des États membres, contrairement à la directive révisée.

2. Le nouveau cadre se fonde désormais sur l'élaboration d'une trajectoire pluriannuelle fixée en des termes mieux pilotables, dans le cadre d'une analyse de soutenabilité de la dette

2.1 Le nouveau bras préventif comporte une incitation aux investissements et aux réformes structurelles

Le nouveau cadre de gouvernance se fonde désormais sur la publication par les États membres d'un plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) d'une durée de quatre ou cinq ans en fonction de la durée de la législature propre à chaque État membre¹⁵. Dans le cadre de ces plans, les États membres s'engagent sur une trajectoire budgétaire pluriannuelle fixée pour toute la durée du plan exprimée en évolution de la dépense primaire nette (cf. Encadré 1). Le suivi en est assuré par la publication de rapports d'avancement annuels (RAA). Les États membres s'engagent également, le cas échéant, sur un ensemble de réformes et d'investissements justifiant une prolongation de leur période d'ajustement budgétaire¹⁶ (cf. *infra*).

Le PSMT et les RAA¹⁷ traduisent un changement de paradigme dans la programmation budgétaire pluriannuelle puisque désormais, les trajectoires budgétaires sur lesquelles les États membres s'engagent sont fixées pour une durée de quatre ou cinq ans selon une métrique pilotable et font l'objet d'une recommandation de la part du Conseil. Contrairement au cadre précédent, la trajectoire sur laquelle l'État membre s'est engagé n'a donc pas vocation à être actualisée chaque année. Les États membres présentent néanmoins dans leur RAA une actualisation de leurs prévisions macroéconomiques et de finances publiques *a minima* pour l'année en cours permettant de confronter les résultats de l'exécution et les prévisions actualisées à la recommandation du Conseil, et ainsi pour ce dernier de juger du respect des engagements.

Encadré 1 : La dépense primaire nette (DPN)

La DPN est le nouvel agrégat dont le taux de croissance en valeur constitue désormais le principal indicateur du suivi *ex post* de la trajectoire budgétaire des États membres. Celle-ci se calcule comme la dépense totale des administrations publiques dont sont retranchés les sous-agrégats suivants :

- Les charges d'intérêts sur la dette.
- Les mesures discrétionnaires en matière de recettes, c'est-à-dire les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires : cette comptabilisation fait de la DPN un agrégat neutre quant au choix des instruments de redressement des comptes publics, puisqu'une hausse d'impôts aura le même effet qu'une baisse d'un montant équivalent de la dépense.
- Les dépenses publiques financées par des transferts de fonds européens.
- Les dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union européenne, qui correspondent à la part obligatoire de cofinancement national qui complètent les financements des programmes européens.
- Les dépenses conjoncturelles de chômage.
- Les mesures ponctuelles et temporaires qui correspondent aux événements exceptionnels de grande ampleur qui brouillent le pilotage des finances publiques (ex : contentieux fiscaux de masse, sinistralité de prêts garantis par l'État).

(15) Les nouvelles dispositions du volet préventif du pacte sont définies dans le règlement (UE) 2024/1263.

(16) Les États membres qui ne sollicitent pas une extension de leur période d'ajustement doivent tout de même présenter dans leur PSMT un ensemble de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis relevés dans le cadre du semestre européen, dont la mise en œuvre ne présente pas un caractère aussi incitatif.

(17) Ceux-ci remplacent les programmes de stabilité et les programmes nationaux de réforme.

La DPN a été retenue principalement pour son caractère pilotable, dans la mesure où sa variation d'une année sur l'autre résulte essentiellement de décisions des autorités publiques, qu'il s'agisse de dépenses ou de mesures fiscales nouvelles, par opposition à des facteurs non discrétionnaires (e.g. effet de la conjoncture, évolution spontanée des recettes, hausse ou baisse des taux d'intérêt) qui font du solde public ou du solde structurel des indicateurs moins pilotables. La variation de la DPN peut donc être attribuée plus directement à la responsabilité des gouvernements^a, ce qui justifie son utilisation comme métrique de surveillance.

Le solde nominal demeure toutefois une métrique structurante dans la surveillance budgétaire *ex post*, dans la mesure où le franchissement du seuil des 3 % de déficit reste un facteur d'ouverture d'une procédure pour déficit excessif. De plus, un État membre sous procédure pour déficit excessif reste tenu de respecter une échéance de retour du déficit nominal sous les 3 % recommandée par le Conseil.

a. Pour plus de détails sur les indicateurs de finances publiques et leur interprétation, se référer à de la Rue du Can J, Bordellès-Viala E. *et al.* (2025), « Relecture structurelle du déficit : quels indicateurs pour piloter les finances publiques ? », *Document de travail de la DG Trésor* n° 2025/02.

La construction de la trajectoire vise à amener progressivement le solde public à un niveau permettant d'assurer la soutenabilité de la dette et d'éviter les déficits excessifs sur longue période, y compris en cas de chocs économiques adverses. Pour les États membres dont le ratio de dette dépasse 60 % du PIB ou dont le déficit dépasse 3 % du PIB, la Commission élabore une trajectoire dite « de référence » qui comprend l'ajustement budgétaire minimal compatible avec les exigences du cadre, en utilisant ses propres hypothèses macroéconomiques¹⁸. Dans le volet préventif, les nouvelles règles budgétaires européennes autorisent toutefois expressément les États membres à retenir leurs propres hypothèses dans l'élaboration de leurs trajectoires. La trajectoire proposée par l'État membre peut donc dévier de celle proposée par la Commission, si ces déviations sont justifiées par des arguments économiques, dont la recevabilité est discutée dans le cadre d'un dialogue technique entre chaque État membre et la Commission européenne en amont de la transmission du plan et dans le PSMT de l'État membre.

L'élaboration de la trajectoire budgétaire s'articule autour de trois grands groupes de paramètres :

- La durée de la période d'ajustement (quatre à sept ans) : la période d'ajustement correspond au nombre d'années dont dispose l'État membre pour effectuer

l'ajustement budgétaire nécessaire pour satisfaire les conditions requises par le cadre. La durée de cette période est par défaut fixée à quatre ans, mais il est possible d'étendre celle-ci jusqu'à trois années supplémentaires sous réserve de l'engagement de l'État membre sur un ensemble de réformes et d'investissements devant respecter des critères prédéfinis¹⁹. En pratique, cette extension conduit donc à réduire l'ajustement annuel exigé pour un État membre sur les quatre ou cinq années de son plan. Cette disposition a pour ambition de corriger les effets désincitatifs aux investissements publics du cadre précédent (voir partie 1.1).

- Une analyse de la soutenabilité de la dette (DSA – *Debt Sustainability Analysis*) élaborée par la Commission européenne : à l'issue de la période d'ajustement et pendant les dix années suivantes, à politique inchangée²⁰, la trajectoire doit respecter les deux critères suivants²¹ : (i) le ratio de dette publique doit être ramené sur une trajectoire continuellement décroissante ou demeurer sous le seuil des 60 % du PIB et (ii) le ratio de déficit doit rester inférieur à 3 % du PIB. Ces critères doivent être vérifiés dans le scénario central, dans des scénarios déterministes défavorables (chocs macroéconomiques et financiers) et dans la plupart (au moins 70 %) des scénarios stochastiques²² sur cinq ans (cf. Encadré 2).

(18) Pour les autres États membres, la Commission transmet sur demande des informations techniques.

(19) Article du 14 règlement (UE) 2024/1263 : l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements doit (i) impliquer une amélioration durable de la croissance potentielle de l'État membre ; (ii) favoriser la soutenabilité budgétaire ; (iii) répondre aux priorités communes de l'Union ; (iv) donner suite aux recommandations par pays pertinentes et (v) garantir que le niveau global prévu des investissements publics financés au niveau national sur la période couverte par le plan n'est pas inférieur à leur niveau à moyen terme.

(20) Dans la méthodologie de la Commission, une trajectoire à politique inchangée se définit comme une trajectoire caractérisée par un ajustement structurel primaire nul.

(21) Article 6 du règlement (UE) 2024/1263.

(22) Par opposition aux scénarios déterministes, ces scénarios sont fondés sur des chocs aléatoires calibrés à partir de l'historique des États membres.

- Les clauses de sauvegarde : en sus des exigences liées à l'analyse de la soutenabilité de la dette, la trajectoire budgétaire doit vérifier deux critères quantitatifs, supplémentaires, susceptibles de durcir l'ajustement recommandé : (i) à partir de l'année précédant le début de la période d'ajustement ou de la date prévue d'abrogation d'une éventuelle PDE (si cette dernière est plus tardive) et jusqu'à la fin de la période d'ajustement, la trajectoire doit ainsi garantir que le ratio de dette publique diminue d'un montant moyen annuel minimal de 1 pt de PIB tant que ce ratio dépasse 90 % ou de 0,5 pt de PIB tant que ce ratio dépasse 60 % (sauvegarde de la soutenabilité de la dette²³) ; (ii) la trajectoire doit également comporter un ajustement structurel primaire annuel minimal de 0,4 pt de PIB (réduit à 0,25 pt de PIB en cas d'extension de la période d'ajustement) tant que le déficit structurel n'a pas atteint 1,5 % du PIB (sauvegarde de la résilience du déficit²⁴).

Contrairement au cadre précédent fondé sur des objectifs numériques communs à tous les États membres, cette approche tient compte des différences de situations économiques entre États membres puisque la situation budgétaire initiale ainsi que le choix des hypothèses macroéconomiques et de finances publiques dans l'élaboration de la trajectoire conditionnent *in fine* l'ampleur de l'ajustement recommandé par l'ensemble des critères présentés ci-dessus. Ainsi par exemple, la croissance de la dépense primaire nette sera plus élevée pour un État membre dont la situation initiale des finances publiques est favorable (Allemagne par exemple, voir graphique page de garde) ou dont la croissance est élevée (Espagne).

Ces critères conduisent à la détermination d'une trajectoire pluriannuelle d'évolution de la dépense primaire nette qui restera fixée sur toute la durée du plan (quatre ou cinq ans) et à laquelle les résultats issus des exécutions budgétaires de l'État membre seront comparés. Ainsi, si la méthodologie de la construction de la trajectoire reste complexe, elle se

traduit par une véritable simplification en exécution dans la mesure où la surveillance de la trajectoire se concentre sur l'indicateur de dépense primaire nette. En contrepartie, l'ajustement effectif du solde nominal et du solde structurel permis par le plan ne sont définis qu'*ex ante*, et peuvent (à dépense primaire nette donnée) se révéler supérieurs ou inférieurs aux attentes sur la durée du plan selon la conjoncture et l'évolution spontanée des recettes.

Les États membres présentent leur trajectoire d'évolution de la DPN à la Commission, qui l'évalue dans un délai de six semaines. Sur recommandation de la Commission, le Conseil de l'UE adopte une recommandation endossant le plan budgétaire et structurel de l'État membre concerné (trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette et, le cas échéant, l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tendent une prolongation de la période d'ajustement).

Le suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil approuvant le PSMT de l'État membre est effectué chaque année pendant la période couverte par la programmation dans le cadre de la publication des RAA. Ce rapport, à vocation rétrospective, vise à documenter le respect de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette en exécution sur l'année N-1 et en prévision sur *a minima* l'année N, ainsi que le suivi des réformes et investissements sur lesquels s'est engagé l'État membre. Les écarts observés par rapport à la trajectoire endossée par le Conseil alimentent un compte de contrôle, dont le dépassement des seuils de déviation autorisés pourra conduire à l'ouverture d'une PDE sur critère de dette (*cf.* partie 2.2). Le non-respect des engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une extension de la période d'ajustement peut conduire le Conseil, sur recommandation de la Commission, à recommander à l'État membre une trajectoire d'évolution des dépenses primaires nettes plus stricte correspondant à une période d'ajustement plus courte.

(23) Article 7 du règlement (UE) 2024/1263.

(24) Article 8 du règlement (UE) 2024/1263.

Encadré 2 : Méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission européenne

Pour déterminer la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette qui sera recommandée à l'État membre, la Commission se fonde sur la méthodologie dite *Debt Sustainability Analysis* (DSA).

Le scénario déterministe d'ajustement simule la trajectoire de dette postérieure au plan, sans ajustement supplémentaire et conditionnellement à des hypothèses macroéconomiques (taux d'intérêt, croissance, inflation ou encore élasticité des prélèvements obligatoires) jugées centrales. Ce scénario central est complété par plusieurs scénarios dégradés :

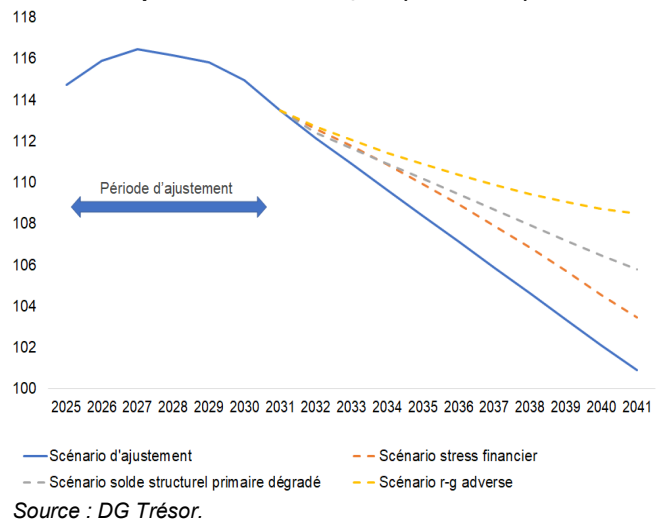
- Le scénario dit de « stress financier » simule un choc temporaire de taux d'intérêt de 100 points de base l'année qui suit la fin de la période d'ajustement.
- Le scénario dit de « solde structurel primaire dégradé » simule une baisse permanente du solde structurel primaire de 0,5 point de PIB l'année suivant la fin du plan.
- Le scénario dit « r-g adverse » simule une hausse durable du solde primaire stabilisant via une hausse d'un point du différentiel entre taux d'intérêt apparent sur la dette et croissance nominale.
- Enfin le scénario stochastique simule 2 000 chocs affectant les variables budgétaires, macroéconomiques et macro-financières, et résulte en une distribution de trajectoires de dette associée.

La conversion de l'ajustement structurel ainsi déterminé en évolution de la dépense primaire nette dépend alors notamment de la croissance potentielle en valeur sur la période d'ajustement :

$$\begin{aligned} & \text{Évolution de la dépense primaire nette} \\ & = \text{croissance du PIB potentiel} + \text{inflation} - \frac{\text{ajustement structurel primaire requis}}{\text{ratio de dépenses primaires nettes sur PIB}} \end{aligned}$$

Enfin, ce cadre préventif prévoit des possibilités de révision des PSMT sur demande des États membres dans deux situations : (i) dans le cas d'un gouvernement nouvellement nommé, un État membre peut proposer un nouveau plan sur une période de quatre ou cinq ans ; ou (ii) si des circonstances objectives viennent contrarier la mise en œuvre du plan, au cours de la période couverte et au plus tard douze mois avant la fin de la programmation, un État membre peut proposer à la Commission un plan révisé portant alors jusqu'à la fin de la période initiale.

Graphique 4 : Évolution du ratio de dette publique (en % du PIB) dans les scénarios déterministes de la DSA pour le PSMT français (2025-2029)



2.2 Le bras « correctif » s'est adapté au contexte budgétaire post-covid

La procédure de déficit excessif (PDE) vise à ce que les États membres qui ne respectent pas les critères quantitatifs de Maastricht corrigent leur trajectoire budgétaire, sous peine d'une escalade de la procédure pouvant conduire à des sanctions financières. Toutefois, les chocs induits par les mesures budgétaires déployées face à la crise sanitaire en 2020 et la crise énergétique ont considérablement accru les

ratios de dette des États membres. En 2023, ceux-ci dépassaient 60 % du PIB pour quatorze États membres : l'ouverture d'une PDE sur ce seul critère, entraînant l'application de la règle dite du « 1/20^e » (cf. *supra*), aurait risqué d'entraîner une consolidation budgétaire excessive, ne prenant de plus pas en compte les dynamiques de réduction de la dette propres à chaque État membre. Dans le nouveau cadre, les États membres sont susceptibles d'entrer en PDE si leur déficit dépasse 3 % du PIB (critère de déficit inchangé), ou si leur ratio de dette est supérieur à 60 % du PIB et qu'ils dévient de la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette qui leur a été recommandée par le Conseil (nouveau critère de dette). Pour conduire à l'ouverture d'une PDE sur critère de dette, ces écarts devront excéder les seuils de déviation annuels (0,3 pt de PIB) ou cumulés (0,6 pt de PIB) d'un compte de contrôle retraçant en points de PIB les écarts à la trajectoire recommandée par le Conseil. Ce compte de contrôle est remis à zéro à chaque adoption d'un nouveau PSMT. Les modalités d'ouverture d'une PDE sur critère de dette sont ainsi substantiellement modifiées, contrairement aux ouvertures de PDE sur critère de déficit.

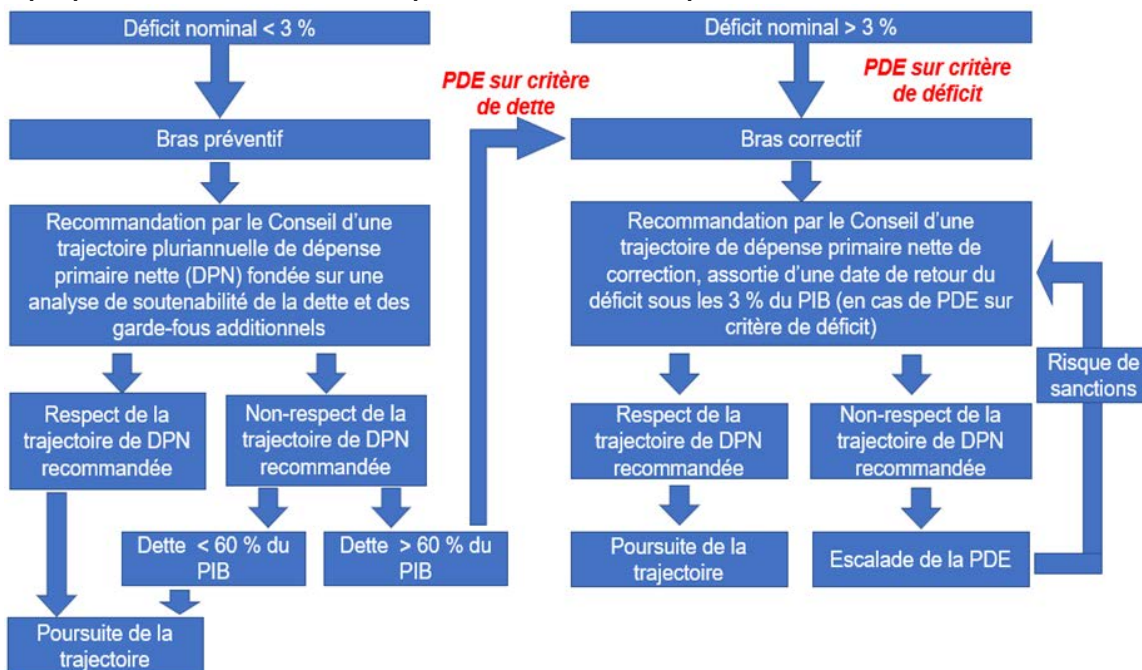
Les modalités de construction des trajectoires de correction recommandées se fondent sur la méthodologie d'analyse de la soutenabilité de la dette présentée en 2.1. De surcroît, dans le cas d'une PDE ouverte sur critère de déficit, la trajectoire de correction doit être compatible avec un ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB par an. Une flexibilité temporaire du cadre permet toutefois que la hausse des charges d'intérêts ne soit pas prise en compte dans cet ajustement pour les années 2025 à 2027, afin de diminuer la contrainte pour les États membres dont la charge de la dette est vouée à augmenter à cet horizon (effets différés de la remontée des taux d'intérêt post-covid). Ces exigences, définies *ex ante* lors de l'élaboration de la trajectoire de correction, ne sont pas vérifiées *ex post* en exécution, l'évolution de la DPN étant la seule métrique de surveillance.

La procédure et les différentes étapes de montée en charge de la PDE restent inchangées et fondées sur l'article 126 du TFUE mais ses modalités ont été ajustées par la réforme. Elle intervient lorsqu'il est estimé que l'État membre n'a pas pris de « actions suivies d'effets » pour mettre fin à la situation de déficit excessif. Dans le nouveau cadre, l'appréciation des actions suivies d'effets en recettes ou en dépenses

s'appuie sur le respect de la trajectoire d'évolution de la DPN : s'il est constaté que l'État membre dévie de la trajectoire de correction recommandée, alors la Commission procède à une évaluation globale, qui outre l'ampleur de la déviation, peut considérer d'éventuels facteurs atténuants ou aggravants. En cas de non-respect à répétition de sa trajectoire de correction, un État membre sous PDE peut être mis en demeure par le Conseil et se voir imposer ultimement des sanctions financières. Ces dernières ont été repensées pour s'appliquer plus graduellement mais avec plus de crédibilité (jusqu'à 0,05 % du PIB tous les six mois plutôt que 0,2 % du PIB). L'absence d'escalade de la PDE n'est donc pas conditionnée à l'atteinte de cibles nominales de déficit mais seulement au respect de la trajectoire de DPN, afin d'éviter un freinage brusque et procyclique en cas de dégradation des prévisions macroéconomiques. Les conditions d'abrogation des PDE demeurent toutefois conditionnées à un retour du déficit nominal sous les 3 % du PIB (PDE sur critère de déficit) et au respect de la trajectoire de correction jusqu'à son terme (PDE sur critère de dette).

Cette refonte de la PDE témoigne du changement de paradigme opéré par la réforme. En effet, dans l'ancien cadre, la surveillance budgétaire *ex post* se fondait sur une obligation de résultats, portant sur l'atteinte d'ancres nominales chiffrées comme le déficit ou la dette, dont l'évolution était pourtant partiellement déterminée par des facteurs échappant à la discrétion des autorités publiques (choc macroéconomiques externes, aléas sur l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité). Dès lors, la « crédibilité budgétaire » des États membres résidait dans leur capacité à atteindre ces objectifs en dépit des aléas de court terme, exercice qui s'est révélé complexe dans un contexte économique davantage frappé d'incertitudes. Dans le nouveau cadre, la crédibilité budgétaire des États membres se fonde sur une obligation de moyens, sanctionnant les États membres sur leur seule capacité à maîtriser l'évolution de leur DPN selon la trajectoire prévue, quitte à manquer leurs cibles de déficit en cas d'événements non-discrétionnaires défavorables. Symétriquement, ce cadre n'autorise pas les États membres à diminuer leur effort structurel en cas d'effets non-discrétionnaires temporairement favorables (conjoncture porteuse, élasticité des prélèvements obligatoires supérieure à l'unité ou surplus exceptionnel de recettes hors prélèvements obligatoires par exemple).

Graphique 5 : Articulation des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance révisé



Source : DG Trésor.

3. La première année d'application du cadre a été marquée par l'activation coordonnée des clauses dérogatoires nationales pour faire face à la hausse des dépenses de défense

À la suite de l'adoption du paquet législatif le 30 avril 2024, 22 États membres ont transmis leur PSMT à la Commission au cours de l'automne 2024²⁵. Lors du Conseil ECOFIN du 21 janvier 2025, le Conseil a adopté ses recommandations endossant les plans qui avaient fait l'objet d'une évaluation par la Commission. Le Conseil a également adopté les trajectoires de correction au titre des PDE ouvertes au printemps 2024 pour les États membres concernés²⁶. *In fine* huit États membres ont sollicité une extension de leur période d'ajustement en contrepartie d'un engagement sur un ensemble de réformes et d'investissements²⁷. Au cours du printemps 2025, les États membres ont transmis leur premier RAA détaillant le respect de la trajectoire budgétaire et de leurs réformes et investissements pour l'année 2024.

Dans sa communication du 19 mars 2025²⁸, la Commission européenne a proposé une suspension partielle et temporaire des règles budgétaires dès leur première année d'application pour faciliter l'augmentation des dépenses nationales de défense. Cette nouvelle suspension passe par l'activation des clauses dérogatoires nationales (usuellement siglées NEC, pour *national escape clauses*) et ne s'applique qu'aux États membres qui la sollicitent et dont la demande est approuvée par la Commission et par le Conseil de l'UE²⁹. Il s'agit donc d'un instrument plus ciblé que celui utilisé pendant la crise de la Covid-19, tant s'agissant du spectre des États membres concernés que des catégories de dépenses pour lesquelles la suspension des règles budgétaires s'applique.

(25) En raison d'élections ou de formations de gouvernement, l'Allemagne l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie et la Lituanie ont transmis leur PSMT ultérieurement en 2025. Le Conseil ECOFIN a adopté ses recommandations endossant les plans au cours de l'année.

(26) Belgique, France, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie. L'Autriche et la Finlande ont par la suite également fait l'objet d'une ouverture de PDE et d'une recommandation de trajectoire de correction par le Conseil.

(27) Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Finlande, Italie et Roumanie.

(28) Communication de la Commission du 19 mars 2025 *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*.

(29) À ce jour, dix-sept États membres ont sollicité l'activation de la clause : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Tchéquie.

Bien que ces NEC soient bien prévues par le Pacte de stabilité et de croissance révisé, la proposition de la Commission d'une clause ciblée sur les dépenses de défense s'écarte toutefois des modalités d'activation de la clause telle que prévue par le règlement. La proposition de la Commission se traduit en effet par l'exclusion de la surveillance budgétaire pour la période 2025-2028 des dépenses nationales de défense³⁰ – notamment toutes celles engagées au titre de l'instrument de prêts SAFE³¹ – dans la limite de 1,5 point de PIB par an additionnels par rapport à leur niveau de 2021, tout en maintenant une surveillance budgétaire sur le reste de la dépense primaire nette.

Ainsi, pour les États membres sous bras préventif, les déviations par rapport à la trajectoire d'évolution de la DPN recommandée par le Conseil ou par rapport à la valeur de référence de 3 % de déficit ne conduiront pas nécessairement à l'ouverture d'une PDE (respectivement sur critère de dette et sur critère de déficit) si les déviations résultent d'une augmentation des dépenses de défense, dans la limite du seuil de 1,5 point de PIB susmentionné. De la même manière, pour les États membres sous bras correctif, les déviations observées par rapport à la trajectoire de

correction ne conduiront pas nécessairement à une escalade de la procédure si ces déviations peuvent être expliquées par une augmentation des dépenses de défense.

L'activation de la NEC se traduit de surcroît par des flexibilités supplémentaires à travers la suspension des clauses de sauvegarde sur la soutenabilité de la dette et sur la résilience du déficit. La suppression de ces garde-fous quantitatifs résulte donc en un espace budgétaire supplémentaire laissée aux États membres pour lesquels ces clauses renforçaient les exigences d'ajustement. Enfin, le compte de contrôle mis en place pour assurer la surveillance des dépenses primaires nettes hors défense ne comportera qu'une dimension pluriannuelle, rendant ainsi inopérant un dépassement du seuil de déviation annuelle de 0,3 % du PIB.

L'activation coordonnée des NEC a permis au cadre budgétaire de démontrer sa capacité d'adaptation dans un contexte géopolitique dégradé. L'année 2028, qui coïncidera avec la fin de la période d'activation des NEC et le dépôt d'une nouvelle vague de PSMT, constituera dès lors un test pour la pérennité et la crédibilité des nouvelles règles.

(30) Le périmètre des dépenses de défense utilisé pour la surveillance se fonde sur la norme COFOG (*Classification Of the Fonctions Of Government*) classification internationale établie par Eurostat qui ventile les données sur les dépenses des administrations publiques provenant du système de comptabilité nationale selon les différents objectifs ou fonctions pour lesquels les fonds sont utilisés. Cet indicateur se distingue de celui par l'OTAN par des différences de périmètres (en particulier, les pensions de retraite versées aux militaires retraités ainsi qu'au personnel civil du ministère des armées sont également dans la définition des dépenses de défense de l'OTAN mais pas dans celle d'Eurostat) et parce que l'indicateur établi par Eurostat suit une logique d'engagement et non de caisse.

(31) *Security Action For Europe* – Instrument financier proposant 150 Md€ de prêts aux États membres de l'UE pour soutenir l'industrie de défense européenne via des acquisitions communes, mis en place à partir de 2026.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de la
Souveraineté industrielle,
énergétique et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Avril 2026

N° 385 Perspectives mondiales au printemps 2026 : L'économie mondiale à l'épreuve d'un nouveau choc énergétique

Bureaux de la DG Trésor en charge des prévisions internationales

Mars 2026

N° 384 La situation financière de la base industrielle et technologique de défense depuis le début de la guerre en Ukraine

Quentin Bon, Jean De Livonnière, Raphaël Lafrogne-Joussier

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Pour toute demande presse, merci de vous adresser à presse@dgtresor.gouv.fr (01 44 87 73 24)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.