

LES PROGRAMMES DE STABILITÉ EN EUROPE

Thierry LATREILLE

Département analyse et prévision

Face au ralentissement de l'activité, les gouvernements de la zone euro n'ont pas annoncé de stimulation budgétaire active aussi importante qu'aux États-Unis. Depuis les attentats du 11 septembre, la Fed a considérablement assoupli sa politique monétaire et le gouvernement américain a annoncé d'importantes mesures de soutien budgétaire à l'activité ; les Européens ont également infléchi leurs politiques, mais beaucoup plus modérément. La prudence des Européens s'explique tout d'abord par l'étroitesse des marges de manœuvre dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Certes, un consensus semble de mise pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques et donc autoriser un creusement des déficits ou une réduction des surplus, dans la limite où le seuil d'un déficit de 3 points de PIB est respecté. Mais aucun plan de relance budgétaire global dans la zone euro n'a émergé, les ministres des finances rappelant que le Pacte de stabilité demeure la priorité et la principale forme de coordination des politiques budgétaires en Europe.

Les premiers programmes de stabilité

Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements de l'Union européenne présentent à la Commission européenne et au Conseil européen des programmes de stabilité pour les pays de la zone euro ou des programmes de convergence pour les autres pays de l'UE, programmes pluriannuels qui fixent les objectifs de la discipline budgétaire. Ces programmes sont examinés par le Conseil européen qui émet des avis sur les orientations budgétaires et des recommandations lorsque la politique ne semble pas adaptée aux stratégies définies dans les grandes orientations des politiques économiques (GOPE, Conseil européen de Lisbonne (23-24 mars 2000) et de Göteborg (15-16 juin 2001)) ou à la situation particulière du pays considéré. Le Conseil peut également, par la suite, adresser des avertissements aux pays s'écartant de ce programme. Les programmes de stabilité ont deux contraintes principales : respecter les dispositions de l'article 104 C du traité de Maastricht concernant le dépassement des déficits budgétaires de la référence de 3 points de PIB et « atteindre l'objectif à moyen terme d'un solde budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent ».

Les trois premières versions des programmes de stabilité étaient marquées par un optimisme grandissant des perspectives de croissance du PIB. Les premiers programmes (début 1999) et leur

première actualisation (début 2000) bénéficiaient d'une situation conjoncturelle bien plus favorable que les hypothèses retenues lors de l'élaboration des projections de croissance du PIB, déficit et dette publics. La deuxième actualisation des programmes (soumis entre septembre 2000 et janvier 2001) prolongeait la tendance favorable de 1999 et 2000 et reposait sur des hypothèses hautes de prévisions de croissance à l'horizon 2004 ; les gouvernements ont ainsi facilement affiché une orthodoxie budgétaire (tableau 1). L'équilibre budgétaire devait être atteint en 2004 dans tous les pays de la zone euro. Le ralentissement de l'activité au cours de l'année 2001 a rapidement rendu obsolètes ces programmes et entamé la crédibilité de la procédure des programmes.

L'actualisation de décembre 2001

Les programmes de stabilité couvrant la période 2002-2005 constituent la troisième actualisation. Les pays de la zone euro ont soumis leur programme à la Commission européenne entre le 17 octobre pour le programme néerlandais et le 18 décembre 2001 pour le Portugal (tableaux 1 et 2). Le ralentissement de l'activité en 2001 a été plus brutal et plus important que prévu, dépassant même les hypothèses basses de la troisième version (deuxième actualisation) des programmes de stabilité soumis à la Commission européenne au début de 2001 (tous les pays ne présentent toutefois pas un scénario alternatif moins favorable). La troisième actualisation est la première révision globale à la baisse des programmes de stabilité.

Les hypothèses de croissance du PIB pour 2001 et 2002 sont certes moins favorables que celles des programmes de l'année dernière ; cependant, elles demeurent globalement supérieures à la moyenne des prévisions. Seules la Belgique et la Finlande ont présenté des hypothèses de croissance prudentes. La progression de l'activité prévue est beaucoup plus optimiste en 2001 et 2002 dans les programmes de la Grèce et des Pays-Bas. Sont également basés sur des prévisions de croissance supérieures à la moyenne des prévisions présentées dans le *Consensus Forecast*, principalement en 2002, les programmes de la France (avec un écart de prévisions de croissance de + 0,7 point de PIB en 2002), de l'Allemagne (+ 0,6), de l'Italie (+ 1,1), de l'Espagne (+ 0,5) et du Portugal (+ 0,2). Globalement pour la zone euro, l'écart de croissance annuelle du PIB en 2002 entre les programmes de stabilité et le *Consensus Forecast* est de 0,7 point de PIB.

Les niveaux des soldes budgétaires pour l'année 2000 s'avèrent bien meilleurs qu'initialement prévus pour les pays qui ont connu une forte croissance en 2000 : la Finlande, le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas. Pour tous les autres pays, le point de départ affiché pour 2000 a été révisé légèrement à la baisse. Pour les pays qui affichaient encore un déficit en 2000, l'effort budgétaire à fournir pour obtenir un budget équilibré à moyen terme est d'autant plus important que l'environnement économique s'est dégradé.

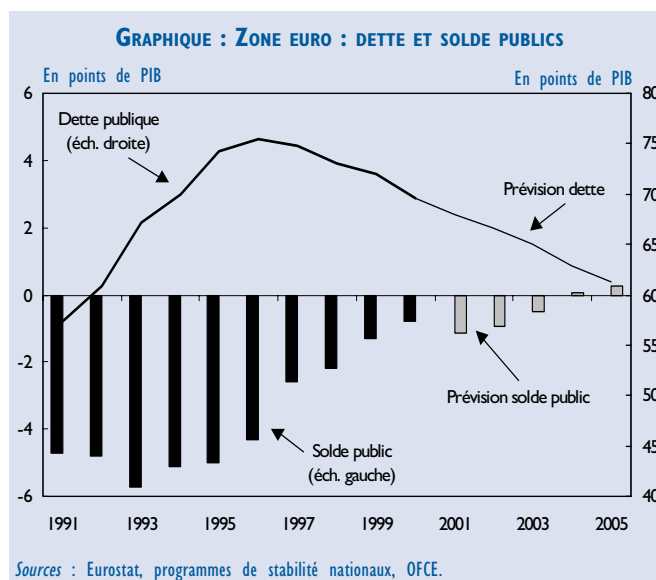
— Au regard des *impulsions budgétaires* globales déduites des programmes de stabilité (tableau 1), la troisième actualisation de décembre 2001 accentue l'effort budgétaire sur 2003 et 2004. Les stabilisateurs automatiques n'étant pas totalement appliqués, l'impulsion budgétaire devient négative dès 2002. Comme elle est globalement plus négative sur la période de prévisions, ce nouveau scénario semble difficilement réalisable si la croissance n'est pas nettement de retour au second semestre de 2002. De 2002 à 2005, l'impulsion budgétaire moyenne annuelle est négative (-0,3 point de PIB).

— Les années 2001 et 2002 marquent un arrêt de l'amélioration du *solde public* (graphique). Selon ces programmes de stabilité, la position budgétaire des pays de la zone euro cesserait de se détériorer en 2003 (tableau 2). La France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal conservent des déficits en 2001 et 2002 et parviendraient, comme la totalité des pays de la zone, à un solde équilibré ou excédentaire en 2005.

— Une baisse de la part des *dépenses publiques* rapportées au PIB est prévue par tous les gouvernements de la zone euro, de 3,5 points entre 2001 et 2005 en Allemagne, 3 points en Italie et 2 points en France. Seuls les Pays-bas prévoient une stabilisation, et l'Irlande (dont la part des dépenses est déjà faible et dont le programme d'investissements en infrastructures est ambitieux) une légère augmentation.

— La baisse du taux de prélèvements obligatoires reste relativement faible. La part des *recettes publiques* dans le PIB passe de 44,7 % en 2000 à 43,1 % en 2005 dans l'UEM.

— Globalement dans la zone euro, le niveau de *dette publique* en 2000 s'est avéré, à 69,5 points de PIB, moins élevé que ce qui ressortait des programmes de stabilité de décembre 2000. Les efforts de réduction de la dette devraient marquer le pas dans de nombreux pays de la zone euro, tel l'Irlande qui a réalisé les plus importants efforts de réduction de la dette publique au cours des dernières années (de 75 % du PIB en 1996 à 38 % en 2000) et dont l'objectif de dette en 2005 est de 34 points de PIB. Le rythme de réduction de la dette annoncé dans la troisième actualisation des programmes de stabilité est moins rapide que dans les programmes de janvier 2001, la dette publique demeurant un peu supérieure à 60 points de PIB en 2005 pour la zone euro.



Les politiques budgétaires pour 2002

Au sommet de Göteborg (15-16 juin 2001), les gouvernements européens avaient affiché l'intention d'utiliser les stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de ne pas compenser les baisses de recettes fiscales par une réduction des dépenses, ce qui implique une dégradation du solde budgétaire. Les ministres des finances européens ont approuvé l'orientation de la Commission européenne qui consiste à respecter la rigueur budgétaire du Pacte de stabilité et à se limiter à laisser jouer les stabilisateurs automatiques dans la mesure où le déficit reste contenu en deçà de 3 points de PIB*. Les pays ne disposant pas des marges de manœuvre suffisantes (Allemagne, Portugal, France et Italie) ne pourront pas laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques et devront mener une politique budgétaire restrictive en 2002 afin que le déficit public demeure dans les limites définies dans le Pacte de stabilité.

Dans les budgets 2002 présentés en septembre 2001 étaient présentées des mesures d'allègements fiscaux dans la plupart des pays de la zone euro. Ils sont finalement moins importants qu'initialement annoncés aux Pays-Bas. Certaines mesures ou

* La déclaration issue du conseil européen de Gand (19 octobre 2001) rappelle l'attachement au Pacte de stabilité et de croissance et le recours aux stabilisateurs automatiques. Le sommet de Laeken (14-15 décembre 2001) conclue également que « les progrès déjà accomplis vers l'équilibre budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance permettront à la politique budgétaire de jouer un rôle positif pour lutter contre le ralentissement grâce au jeu des stabilisateurs automatiques tout en maintenant l'objectif d'équilibre à moyen terme ».

TABLEAU I : ZONE EURO : DEUXIÈME ET TROISIÈME ACTUALISATIONS DES PROGRAMMES DE STABILITÉ

En %

	2 ^e actualisation Janvier 2001						3 ^e actualisation Décembre 2001						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hypothèses de croissance du PIB	2,5	3,3	3,1	2,9	2,8	2,8	2,6	3,4	1,7	1,9	2,6	2,6	2,6
Solde budgétaire/PIB*	-1,2	-0,7	-0,6	-0,3	0,0	0,4	-1,3	-0,8	-1,2	-0,9	-0,5	0,1	0,3
Dette publique/PIB	72,3	70,2	67,3	65,6	63,4	60,8	72,0	69,5	67,5	66,1	64,5	62,4	60,8
Dépenses publiques/PIB	47,8	47,0	45,8	45,1	44,2	43,5	48,9	48,2	47,9	47,7	46,8	46,2	45,5
Recettes publiques/PIB	44,0	43,9	42,9	42,7	42,2	42,1	44,9	44,7	44,0	44,1	43,8	43,5	43,1
Impulsion budgétaire (en points de PIB)	-0,4	0,0	0,4	0,1	-0,1	-0,2	-0,4	0,1	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,2
Prévisions OFCE de croissance du PIB							2,6	3,4	1,6	1,3			

* hors UMTS.

Sources : Programmes de stabilité nationaux, OFCE.

TABLEAU 2 : TROISIÈME ACTUALISATION DES PROGRAMMES DE STABILITÉ

En %

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Croissance du PIB	Allemagne	1,7	1,7	3,2	0,8	1,3	2,0	2,0	2,0
	Autriche	3,2	2,8	3,0	1,3	1,3	2,4	2,8	2,8
	Belgique	2,4	2,7	4,0	1,1	1,3	3,0	2,5	2,4
	Espagne	4,3	4,1	4,1	3,0	2,4	3,0	3,0	3,0
	Finlande	5,3	4,0	5,7	0,6	1,6	2,7	3,0	3,0
	France	3,5	3,0	3,5	2,3	2,3	2,5	2,5	2,5
	Grèce	3,1	3,4	4,3	4,1	3,8	4,0	4,0	4,0
	Irlande	8,6	10,8	11,5	6,8	3,9	5,8	5,3	5,0
	Italie	1,8	1,6	2,9	2,0	2,3	3,1	3,1	3,1
	Luxembourg	5,1	7,5	8,5	3,9	5,3	5,7	5,6	5,0
	Pays-Bas	4,3	3,7	3,5	2,0	2,0	2,3	2,3	2,3
	Portugal	4,5	3,4	3,4	2,0	1,8	2,5	3,0	3,0
	Zone euro	0,0	2,6	3,6	1,7	1,9	2,6	2,6	2,6
Solde budgétaire / PIB (hors UMTS)	Allemagne	-2,2	-1,6	-1,3	-2,5	-2,0	-1,0	0,0	0,0
	Autriche	-2,4	-2,2	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5
	Belgique	-0,8	-0,6	0,1	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7
	Espagne	-2,6	-1,1	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
	Finlande	1,3	1,9	6,9	4,7	2,6	2,1	2,6	2,8
	France	-2,7	-1,6	-1,3	-1,4	-1,4	-1,3	-0,5	0,0
	Grèce	-2,4	-1,8	-1,1	0,1	0,8	1,0	1,2	1,4
	Irlande	2,3	2,3	4,5	1,4	0,7	-0,5	-0,6	-0,5
	Italie	-2,8	-1,8	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,3
	Luxembourg	3,5	3,7	6,1	4,1	2,8	3,1	3,4	3,5
	Pays-Bas	-0,8	0,4	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Portugal	-2,4	-2,1	-1,8	-2,2	-1,8	-1,0	0,0	0,4
	Zone euro	-2,2	-1,3	-0,8	-1,2	-0,9	-0,5	0,1	0,3
Dettes publique / PIB	Allemagne	60,9	61,3	60,3	60,0	60,0	59,0	57,0	55,5
	Autriche	63,9	64,7	63,1	61,8	59,6	57,2	54,7	52,1
	Belgique	119,7	115,9	110,3	107,0	103,3	97,7	93,0	88,6
	Espagne	64,7	63,4	60,7	57,5	55,7	53,8	51,9	50,0
	Finlande	48,8	47,3	44,0	42,7	42,9	43,0	41,8	41,0
	France	59,5	58,5	57,6	57,1	56,3	55,7	54,5	52,9
	Grèce	105,0	103,9	102,7	99,6	97,3	94,4	90,0	86,0
	Irlande	54,8	49,3	38,6	35,8	33,7	33,8	34,1	34,0
	Italie	116,4	114,6	110,5	107,5	104,3	101,0	98,0	97,0
	Luxembourg	6,4	6,0	5,3	5,0	4,6	4,2	3,9	3,7
	Pays-Bas	66,8	63,1	56,1	51,8	47,7	45,0	42,0	40,0
	Portugal	54,7	54,5	53,7	55,9	55,7	55,5	54,0	53,2
	Zone euro	72,4	71,3	68,9	67,5	66,1	64,5	62,4	60,8

Sources : Programmes de stabilité nationaux, OFCE.

programmes de dépenses sont également décalés en Espagne ou en Irlande. Les allègements fiscaux déjà votés et présentés dans les budgets 2002 représentent globalement environ 0,5 point du PIB de la zone euro. Ils sont intégrés dans les programmes de stabilité.

Depuis septembre, peu de pays ont annoncé des mesures complémentaires. Les pays qui ont obtenu un important excédent des finances publiques vont pouvoir plus largement laisser jouer les stabilisateurs automatiques. C'est le cas de la Finlande, de l'Irlande et, dans une moindre mesure, des Pays-Bas. Dans ces trois pays, le retournement de l'activité dans les nouvelles technologies et l'affaiblissement du commerce mondial ont eu un impact important, raison pour laquelle ils affichent les plus importantes différences entre les prévisions de croissance des précédents programmes de stabilité et celles issues des programmes de décembre 2001 : avec un différentiel de 3,6 points, il est compréhensible que l'excédent budgétaire de la Finlande fonde rapidement. Les gouvernements des Pays-Bas et de l'Irlande ont révisé en baisse de 2 points l'estimation de croissance du PIB pour 2001 et la réalité pourrait même être encore inférieure. Il est intéressant de noter que ces deux pays avaient reçu des recommandations de la Commission européenne pour des programmes budgétaires jugés trop expansionnistes l'année dernière dans un contexte plus favorable. En dépit de mesures d'allègements fiscaux destinées à soutenir la consommation privée et l'investissement des entreprises, ces deux économies ont subi un rapide ralentissement. Leurs excédents

budgétaires sont donc révisés à la baisse pour 2001 et les années suivantes. Dans cette situation, le programme budgétaire pluriannuel irlandais de janvier 2001 semble finalement bien adapté à la situation conjoncturelle particulière de l'Irlande. Les critiques de Bruxelles portaient sur le risque que la politique budgétaire irlandaise faisait peser sur les prix et la politique monétaire de la zone euro ; elles paraissent désormais obsolètes. La situation est plus préoccupante pour l'Allemagne ou le Portugal, dont les niveaux de déficits publics dépasseraient 2 points de PIB en 2001. Les prévisions d'évolution des déficits publics français et italiens seront également certainement difficiles à atteindre.

Les risques de dépassement

Bien que les objectifs d'équilibre budgétaire aient été décalés dans le temps, les scénarios présentés dans les programmes de stabilité en décembre 2001 nous paraissent encore optimistes. Notons que les prévisions à court terme des soldes budgétaires réalisées par la Commission européenne sont plus prudentes que celles présentées dans les programmes de stabilité. Selon la Commission européenne, l'Allemagne afficherait un déficit public de 2,7 points de PIB en 2002 (contre 2,0 dans le programme de stabilité), la France 2,0 (contre 1,4) et l'Italie 1,2 (contre 0,5), soit un déficit de 1,4 point de PIB pour la zone euro (contre 0,9). Selon la Commission, le PIB augmenterait de 1,2 % en 2002 dans la

zone euro, soit 0,7 point de moins. De tels soldes budgétaires en 2002 décaleraient encore le calendrier d'assainissement budgétaire et l'obtention d'un budget équilibré dans la zone.

Les finances publiques des pays de la zone euro entrent désormais dans une phase critique. Compte tenu de la durée et de l'importance du ralentissement de l'économie européenne, les marges de manœuvre pour les stabilisateurs automatiques sont trop réduites et ils ne pourront être totalement appliqués en Allemagne, mais peut-être aussi en France et en Italie. Il est probable que, en 2002, le déficit public allemand atteigne ou dépasse le seuil défini dans le Pacte de stabilité et de croissance. L'Allemagne pourrait ainsi être le premier pays depuis la création de l'UEM qui affiche un « déficit excessif ». Notons toutefois que, en cas de dépassement du déficit en Allemagne en 2002, il est peu probable que des sanctions puissent être appliquées avant 2004, puisque les décisions et les conditions de mise en œuvre de ces sanctions sont extrêmement longues ; l'environnement économique et le solde public allemand auront alors eu le temps de s'améliorer. Ironiquement, l'Allemagne est aussi le pays qui avait insisté en 1997 pour l'inscription dans le Pacte de stabilité de règles strictes dans le but d'éviter tout comportement de *free rider* au détriment des bénéfices de la probité budgétaire des partenaires.

Le débat européen sur les politiques budgétaires

Le Conseil Ecofin du 10 juillet 2001 a adopté une révision du code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité et de convergence (voir Economie européenne n° 73). En particulier, les programmes doivent désormais inclure des projections de l'impact à long terme des évolutions démographiques sur les finances publiques. Les objectifs budgétaires à moyen terme devraient être appropriés aux situations de vieillissement de la population propres à chaque pays. Ils devraient par conséquent être plus ambitieux que l'obtention à moyen terme d'un solde budgétaire équilibré ou excédentaire, tel qu'édicte dans le Pacte de stabilité et de croissance. Mais concrètement, dans la quatrième version des programmes de stabilité, le problème des retraites n'est pas abordé d'une manière fondamentalement différente aux autres années, les gouvernements considérant que leurs implications

budgétaires ont toujours été prises en compte. En fin de période, les prévisions ne montrent pas un effort supplémentaire de discipline budgétaire par rapport aux programmes précédents.

Bien que les conclusions d'Ecofin et les recommandations successives du Conseil européen rappellent les contraintes du Pacte de stabilité, le débat sur l'assouplissement de ces contraintes s'est amplifié au second semestre de 2001. Le débat s'est orienté vers la remise en cause de l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme, en lui substituant le solde budgétaire primaire structurel. L'impact des variations conjoncturelles sur les finances publiques a pour la première fois été mentionné par le Conseil Ecofin du 6 novembre 2001. Les évolutions récentes ont conduit à un infléchissement du Conseil européen. Le mode de calcul du solde budgétaire primaire structurel proposé par la Commission européenne devrait être appliqué pour la prochaine actualisation des programmes de stabilité et de convergence. Ce solde étant par ailleurs excédentaire en 2000 dans tous les pays de la zone euro, cela laisserait une marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire active en 2002.

Actuellement, la coordination des politiques budgétaires dans la zone euro ne trouve un cadre institutionnel que dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance. Cette forme de coordination implique une concertation lors de l'élaboration des politiques budgétaires, mais elle ne permet pas de proposer une réponse rapide telle un plan de relance globale pour la zone euro confrontée à une dégradation brutale de l'environnement économique. Une action budgétaire concertée active favoriserait la crédibilité de la politique économique de la zone euro. Il existe toujours des décalages conjoncturels et une grande diversité des positions budgétaires en Europe. Si tous les pays avaient atteint un équilibre ou un excédent budgétaire en 2000, il aurait été plus facile de mettre en œuvre une véritable relance. La coordination budgétaire irait dans le sens d'une meilleure gouvernance économique de la zone euro. On peut en effet se demander quelle serait la crédibilité d'une zone euro en panne de croissance par trop de vertu budgétaire. Le Pacte de stabilité et de croissance n'apparaît pas comme l'outil adapté pour la coordination des politiques économiques européennes et pour soutenir la croissance ■



Parution le 17 janvier 2002

128 p., 7,95 euros

L'économie française 2002

Sous la direction de Françoise Milewski

En France, la croissance s'est nettement ralentie depuis le printemps 2001. Toute l'Europe est concernée. La France fait cependant un peu mieux que la moyenne.

En Europe et en France, tassement de la demande interne et des exportations se sont enchaînés puis combinés. Des causes spécifiques, mais en partie transitoires, ont expliqué celui de la demande interne. En revanche, le ralentissement américain, le marasme japonais et leurs conséquences sur les pays émergents ont durablement bridé la demande externe. Le choc de septembre 2001, intervenu dans cette situation où le retournement avait déjà eu lieu, a des effets amplificateurs.

La politique économique a une responsabilité particulière dans ce contexte. Les objectifs européens, tant monétaires que budgétaires, étaient déjà débattus ; mais ce débat prend désormais une acuité particulière.

La crise actuelle n'est pas encore de nature à mettre en cause les perspectives favorables à moyen terme. À court terme, une bonne part dépend des politiques économiques. À moyen terme, si des illusions ont pu être entretenues sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, il n'en reste pas moins que le potentiel de croissance s'est élevé.

L'analyse du présent de l'économie française, par l'éclairage qu'elle apporte, est un élément de la réponse aux questions sur la dynamique en cours. Cet ouvrage, dans une première partie, analyse l'économie française dans toutes ses composantes, en situant l'année 2001 dans les évolutions de longue période. La seconde partie propose des analyses de certains thèmes, qui constituent des aspects majeurs des débats actuels (les conditions du retour au plein emploi, le partage de la valeur ajoutée, la prime pour l'emploi, les institutions européennes). Enfin, chronologie et base de données viennent compléter les commentaires.