

PACTE DE STABILITÉ : LA RÉFORME IMPOSSIBLE

Catherine MATHIEU et Henri STERDYNIAK

La réforme du Pacte de stabilité a été débattue par l'Eurogroupe et le Conseil ECOFIN des 17-18 janvier ; elle figure à l'ordre du jour des Conseils des 17 février et 8 mars ; elle devrait être décidée au Conseil européen des 22-23 mars 2005. D'ici là, le projet ne sera pas rendu public, ne sera pas discuté devant les opinions publiques et ne fera pas l'objet de débats au Parlement européen et dans les parlements nationaux. Le risque est grand que les chefs de gouvernement avalisent un texte préparé sans débat démocratique, sans discussion scientifique, quitte à ne pas respecter, dans leurs décisions nationales, les accords signés à Bruxelles. L'Europe est-elle condamnée à ce mode de fonctionnement, qui a abouti à un Pacte de stabilité mal conçu et inapplicable ?

Le Pacte dans tous ses états

Les pays de l'UE se sont engagés, en signant le traité d'Amsterdam en 1997, à éviter les déficits publics « excessifs » (supérieurs à 3 % du PIB) et à maintenir (ou à prendre les mesures pour amener) leur dette publique en dessous de 60 % du PIB. Ils doivent présenter chaque fin d'année des programmes de stabilité comportant une projection de finances publiques à l'horizon de quatre ans, devant viser l'excédent ou au moins l'équilibre budgétaire à moyen terme et être conformes aux grandes orientations de politique économique (GOPE) adoptées annuellement par le Conseil européen.

Seul un déficit supérieur à 3 % du PIB peut donner lieu à sanction. Le critère de dette a été *oublié*, permettant l'entrée de l'Italie, de la Belgique et de la Grèce dans la zone euro. Les critères retenus pour le déficit et la dette, comme la norme d'équilibre à terme du solde public, n'ont, cela a déjà été maintes fois écrit, aucun fondement économique.

Le Pacte n'organise pas la coordination des politiques économiques. Il ne garantit pas contre les externalités négatives dans l'Union monétaire, puisque ni l'inflation, ni le déficit extérieur ne sont pris en compte. C'est surtout un enjeu de pouvoir entre la Commission qui veut asseoir son autorité sur des politiques nationales et les États membres, en particulier les plus grands, qui souhaitent conserver leurs pouvoirs de décision.

Sept ans d'expérience, douze accusés

De 1997 à 2000, la croissance soutenue et la baisse des charges d'intérêt avaient permis de réduire les déficits publics de la zone euro malgré une légère impulsion budgétaire positive (0,3 point de PIB par an selon l'OCDE, tableau 1). Les déficits ont ensuite recommencé à se creuser sous l'effet du ralentissement économique et d'une impulsion budgétaire toujours légèrement positive. Les injonctions de la Commission n'ont guère eu d'effet : le solde structurel primaire s'est dégradé sur la période. Depuis le ralentissement de 2000, les pays présentent des programmes optimistes en termes de croissance et de réduction de déficits (tableau 2). La faiblesse de la croissance a rendu de moins en moins crédible l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme, que la plupart des pays ont d'ailleurs renoncé à annoncer.

TABLEAU 1 : SOLDE PUBLIC DE LA ZONE EURO

En points de PIB

	Solde ¹ public	Solde conjoncturel	Charges d'intérêt	Solde structurel primaire
1997	- 2,6	- 0,7	4,6	2,7
1998	- 2,3	- 0,3	4,3	2,4
1999	- 1,3	- 0,0	3,8	2,5
2000	- 1,0	0,7	3,6	1,9
2001	- 1,7	0,6	3,5	1,2
2002	- 2,4	0,0	3,2	0,9
2003	- 2,8	- 0,7	3,0	1,0
2004	- 2,9	- 0,7	3,0	0,8

1. Hors recettes UMTS.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 2004.

Le Conseil du 25 novembre 2003 a déclenché une crise institutionnelle. L'Allemagne et la France, dont les déficits s'annonçaient supérieurs à 3 % du PIB en 2004 pour la troisième année consécutive, ont refusé de mettre en place des politiques budgétaires restrictives en période de faible croissance. Les recommandations de la Commission demandant une forte réduction du déficit structurel en 2004 (1 point de PIB pour la France et 0,8 pour l'Allemagne) suivie d'une réduction de l'ordre de 0,5 point de

TABLEAU 2 : HYPOTHÈSES DE CROISSANCE ET DE SOLDES PUBLICS DE LA ZONE EURO SELON LES PROGRAMMES DE STABILITE

	Croissance du PIB (en %)								Solde public (en points de PIB)							
	J99	J00	J01	J02	J03	J04	J05	Réalisé	J99	J00	J01	J02	J03	J04	J05	Réalisé
1998	2,8							2,9	-2,1	-1,9						-2,3
1999	2,5	2,2						2,8	-1,7	-1,4	-1,2					-1,3
2000	2,6	2,8	3,3					3,5	-1,5	-1,1	-0,7	-0,8				-1,0
2001	2,6	2,5	3,1	1,7	1,5			1,6	-1,0	-0,8	-0,6	-1,2	-1,6			-1,7
2002		2,5	2,9	1,9	1,0			0,9		-0,6	-0,3	-0,9	-2,2			-2,4
2003		2,5	2,8	2,6	2,1	0,6		0,6		-0,2	0,0	-0,5	-1,8	-2,7		-2,7
2004			2,8	2,6	2,6	1,9	2,0	2,1 ¹			0,4	0,1	-1,1	-2,4	-2,7	-2,9 ¹
2005				2,6	2,6	2,5	2,3	2,0 ¹				0,3	-0,6	-1,8	-2,3	-2,5 ¹
2006					2,6	2,5	2,4	2,2 ¹					-0,2	-1,3	-1,8	-2,5 ¹
2007						2,5	2,4	-						-0,9	-1,3	-
2008							2,4	-							-0,9	-

1. Prévisions de la Commission européenne, automne 2004.

Sources : Commission européenne, programmes de stabilité, calculs des auteurs.

PIB jusqu'au retour à l'équilibre, ainsi que la présentation trimestrielle de bilans budgétaires, n'obtiennent pas la majorité qualifiée. Le Conseil adopta des recommandations demandant de moindres réductions¹, acceptées par les deux pays et décida de suspendre la procédure de déficit excessif (PDE) sans appliquer de sanction.

Considérant que cette décision n'était pas conforme au Pacte, la Commission porta l'affaire devant la Cour de justice des communautés européennes. Le verdict du 13 juillet 2004 ne condamna pas la décision du Conseil : celui-ci a bien un droit d'appréciation dans l'application des PDE. La thèse selon laquelle un déficit supérieur à 3 % doit être automatiquement sanctionné, était ainsi mise à mal. Mais la Cour proclama aussi qu'une PDE ne pouvait être suspendue et les recommandations concernant les déficits excessifs modifiées par le Conseil qu'à l'initiative de la Commission, ce qui conduisit à l'annulation des recommandations du Conseil du 25 novembre. La Commission et une majorité qualifiée du Conseil doivent donc parvenir à un accord pour que les PDE soient appliquées.

Au total, douze pays de l'UE font l'objet d'une PDE depuis juin 2004 : cinq de la zone euro, le Royaume-Uni et six nouveaux pays membres. La plupart des nouveaux pays membres présentent des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB, mais des dettes inférieures à 60 % et ont d'importants besoins d'infrastructures publiques.

Les programmes de stabilité de la fin 2004 annoncent une fois de plus une amélioration du solde structurel de la zone : 0,4 point par an jusqu'en 2008. Ceci freinerait une croissance européenne déjà mal assurée, mais l'engagement sera-t-il tenu ? Quatre pays seulement (Espagne, Belgique, Autriche, Finlande) prévoient l'équilibre en 2008. En 2005, les déficits seraient proches de 3 % dans six pays (Allemagne, France, Italie, Portugal, Grèce, Pays-Bas) et ne pourront passer en dessous qu'avec une forte croissance ou une comptabilité créative.

1. 0,8 pour la France et 0,6 pour l'Allemagne. Ces engagements n'ont pas été respectés.

2. « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance », Communication de la Commission européenne, 3 septembre 2004.

Les deux premières réformes

Le Pacte de stabilité a déjà connu deux adaptations importantes sans débat public. En juillet 2001, les pays avaient accepté l'objectif d'équilibre du solde structurel (tel que mesuré par la Commission) puis, une fois celui-ci atteint, de laisser jouer les stabilisateurs automatiques sans pratiquer de politique discrétionnaire. Ainsi, la politique budgétaire serait-elle devenue automatique, les États perdant toute autonomie.

En mars 2003, six pays de la zone euro étaient menacés d'une PDE, mais le Conseil ECOFIN proclamait qu'il n'était pas nécessaire de changer le Pacte et acceptait globalement les propositions de la Commission : les pays ayant un déficit structurel devaient le réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an (ce qu'aucun des pays concernés ne fera en 2003-2004). Par ailleurs, tous les pays devaient avoir un excédent en période de conjoncture favorable et ceux ayant une dette élevée devaient la réduire rapidement.

Les gouvernements ne disent pas clairement leur refus de satisfaire des exigences non économiquement justifiables. La plupart ne respectent pas leurs engagements européens dans la conduite de leur politique budgétaire, alors que leurs déclarations dans les instances européennes les réaffirment continuellement. Pour sortir d'une situation de tensions continues, le Conseil et la Commission ont décidé en 2004 de réformer le Pacte.

Les propositions récentes de la Commission

Conformément aux principes de fonctionnement de l'UE, ce sont les propositions de la Commission qui ont été discutées au Conseil ECOFIN du 18 janvier². L'objectif reste le contrôle de l'action des gouvernements nationaux. Les normes de 3 % et 60 % restent les clés de voûte de la surveillance multilatérale. Coordonner les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire de la zone euro pour soutenir et impulser la croissance n'est pas évoqué. La Commission fait six propositions, timides et ambiguës.

1) Accroître la place accordée à la dette publique et à la viabilité dans la surveillance des positions budgétaires. La

Commission propose de rendre opérationnel le critère de dette ; de définir des trajectoires d'ajustement pour les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB ; de tenir compte des engagements implicites en matière de prestations retraites et santé.

Ainsi, les sept pays dont la dette publique dépasse 60 % du PIB verraient leur contrainte s'alourdir, particulièrement la Belgique, la Grèce et l'Italie, sur lesquels le critère de déficit pèse déjà plus lourdement³. Les pays à retraites publiques généreuses seraient pénalisés, ce qui n'a guère de fondement économique : ces pays peuvent pratiquer des taux de prélèvement supérieurs à ceux des pays à retraites par capitalisation, où les salariés doivent épargner pour leur retraite.

2) Tenir davantage compte des circonstances nationales dans la définition de l'objectif de moyen terme d'un budget « proche de l'équilibre ou excédentaire ». La Commission reconnaît que des objectifs uniformes sont dépourvus de logique économique. Elle propose d'autoriser de faibles déficits pour les pays à faible dette ou à forte croissance, tout en rappelant que les déficits courront alors un risque accru de franchir les 3 %.

En régime stationnaire, une dette publique de 40 % du PIB est compatible avec un déficit de 1,6 % du PIB pour un pays dont la croissance nominale est de 4 % ; de 2,8 % pour un autre où la croissance atteint 7 %. La Commission n'abandonne pas le chiffre de 3 %, qui pourtant ne peut convenir aux nouveaux entrants. Elle n'ose pas encore remplacer l'objectif de solde équilibré à moyen terme par un objectif de stabilité de la dette.

3) Tenir compte des circonstances économiques dans l'application de la PDE. La Commission propose que les circonstances exceptionnelles, qui permettent d'éviter les sanctions en cas de dépassement des 3 %, tiennent compte de l'écart de production (mais alors pourquoi ne pas raisonner en termes de solde structurel ?). Elle propose que la trajectoire de retour sous les 3 % tienne compte de la situation économique, des causes du dépassement et du niveau de la dette, mais ajoute : « une correction rapide serait toujours exigée ». Elle continue à demander que la politique budgétaire d'un pays ne respectant pas les 3 % soit mise sous sa tutelle. Quel pays peut l'accepter ?

4) Mener des actions plus rapides pour corriger les évolutions budgétaires indésirables. Le Pacte doit réaffirmer la volonté de mener des politiques budgétaires symétriques tout au long du cycle pour se préparer au vieillissement démographique et se ménager des marges de manœuvre.

Mais ce projet ne résout pas deux points délicats. D'une part, l'identification de la production potentielle et du cycle économique : selon les évaluations de la Commission, les écarts de production sont très faibles. Même avec un taux de chômage élevé, une courte phase de croissance suffit pour que les pays dépassent leur production potentielle et que la Commission leur demande de pratiquer une politique restrictive. Faut-il maintenir cette méthode, qui condamne à reproduire la croissance lente du passé ? D'autre part, quel sera le niveau de solde public requis en moyenne : l'équilibre, celui de la règle d'or (un déficit égal à l'investissement

3. Avec un taux d'intérêt de 4 %, un pays dont la dette est de 100 % du PIB doit dégager un excédent structurel primaire de 4 % du PIB pour équilibrer son solde public (tandis que 2 % suffit pour un pays dont la dette est de 50 % du PIB), ce qui assure déjà une baisse du ratio d'endettement (un pays dont le solde public est équilibré et la croissance nominale de 4 % l'an, voit en 10 ans sa dette baisser de 100 % du PIB à 67,5 %).

public), celui qui stabilise la dette publique à un niveau raisonnable (un déficit de l'ordre de 2 % pour un pays comme la France) ?

5) Coordonner les politiques budgétaires. La Commission souhaite que les GOPE aient plus d'influence sur les processus nationaux. Elle propose que les GOPE et les programmes de stabilité soient discutés au premier semestre, de sorte que les budgets nationaux votés au second semestre s'y conforment. Le processus communautaire influencerait les budgets nationaux *ex ante* au lieu de les juger *ex post*.

Les Parlements nationaux verraient ainsi leurs pouvoirs réduits ; ils devraient voter un budget sur la base d'orientations définies six mois plus tôt, dans le processus des GOPE, conduit par la Commission. Comment imaginer que les politiques nécessaires dans chacun des 25 pays soient décidées par les instances communautaires, ratifiées en une après-midi au Conseil, puis imposés aux populations ? Ce serait contre-productif : une réforme discutée par les forces sociales et politiques, préparée par un débat national, peut aboutir plus facilement qu'une réforme qui apparaîtrait dictée par Bruxelles.

6) Améliorer la mise en œuvre. La Commission souhaite voir réaffirmer son rôle de gardienne du Pacte, tout en reconnaissant la responsabilité du Conseil et la nécessité d'une volonté politique des États membres.

Elle demande des statistiques budgétaires fiables. Mais la définition du déficit public est en partie arbitraire, ce qui ouvre la voie à la comptabilité créative (telles les soultes France Telecom et EDF-GDF). La Commission veut renforcer la pression des États membres, des marchés financiers, des opinions publiques et des Parlements nationaux sur les gouvernements défaillants. Mais ceci suppose un Pacte indiscutable. Les marchés financiers n'ont d'ailleurs guère réagi aux tribulations du Pacte. La Commission souhaite la mise en place dans chaque pays d'instituts indépendants chargés de surveiller les politiques budgétaires. Mais des instituts indépendants, analysant la politique économique de leur pays, existent déjà.

Ce projet peut être interprété de deux façons. On peut considérer qu'il marque une sorte d'évanouissement du Pacte. Les règles ne sont plus rigides. L'exigence d'un solde équilibré à moyen terme est relativisée. Celle d'une réduction de 0,5 point par an du déficit structurel, quelle que soit la situation conjoncturelle, est oubliée. Un pays franchissant la limite de 3 % pourra invoquer la conjoncture, des dépenses spécifiques, des réformes en cours. Le Pacte ne sera plus qu'une contrainte molle. Mais on peut aussi craindre que la réforme augmente les prérogatives de la Commission : la norme de 60 %, la soutenabilité à long terme, les GOPE et la politique restrictive à mener en cas de conjoncture favorable feront que les États devront continuellement se justifier devant la Commission et leurs pairs. Le Pacte restera une source permanente de tensions en Europe.

Les positions nationales

Certains pays refusent tout changement du Pacte. C'est le cas de l'Espagne qui, bénéficiant d'une croissance vigoureuse, grâce à des taux d'intérêt bas par rapport à son inflation et à sa croissance, n'a pas besoin de politique budgétaire expansionniste. Pourtant, avec une inflation de 3,3 % et un déficit extérieur de 4,2 % du PIB en 2004, l'Espagne est moins *vertueuse* que l'Allemagne (inflation : 2,2 % ; excédent extérieur : 4,2 %). C'est aussi la position de certains petits pays comme les Pays-Bas, la

Belgique ou l'Autriche⁴, qui utilisent le corset européen pour réduire leurs dettes publiques.

La BCE, par la voix d'Otmar Issing, s'est aussi prononcée contre la réforme, estimant que « les conflits entre des finances publiques qui dérapent et une politique monétaire axée sur la stabilité, mettraient en danger toute la construction de l'Union monétaire ». Mais peut-on considérer qu'un pays où la demande intérieure est atone et qui a donc un certain déficit public et une très faible inflation met en péril la stabilité des prix ?

Ce sont surtout les grands pays qui se heurtent à la limite de 3 % qui demandent une réforme. Le 25 janvier, la France et l'Italie proposaient conjointement d'évaluer le déficit hors « les dépenses en infrastructures, recherche et éducation qui correspondent aux objectifs de Lisbonne ». L'Allemagne demande que le caractère excessif du déficit soit jugé en tenant compte de plusieurs critères : l'engagement de réformes coûteuses à court terme, mais porteuses de croissance à terme ; la part des dépenses de recherche et d'éducation ; la contribution du pays à la stabilité des prix ; la situation de stagnation économique ; les versements nets à l'UE et, en ce qui la concerne, les transferts vers les nouveaux *Länder*. Elle souhaite que chaque pays puisse choisir sa stratégie de consolidation des finances publiques et que les compétences nationales soient respectées.

On peut donner trois versions de ces propositions. Dans la première, la limite de 3 % s'appliquerait au déficit structurel hors dépenses d'investissement brut. En 2003, le déficit public de la France était de 3,8 % du PIB, avec un écart de production négatif de 0,6 point selon la Commission, de 1,7 point selon l'OCDE (tableau 3). La règle placerait la barre pour le déficit français à 6,5 % du PIB selon la Commission, à 7 % selon l'OCDE : celle-ci ne jouerait jamais. Dans une deuxième, le solde structurel hors dépenses d'investissement brut devrait être équilibré ; ceci aurait autorisé un déficit de 3,5 % ou 4 % du PIB. Le gain par rapport à la situation actuelle serait faible. Enfin, dans une troisième version où l'objectif est d'égaliser la dette publique au stock de capital public, la limite de zéro doit s'appliquer au solde structurel hors investissement net et dépréciation de la dette publique⁵. La barre aurait alors été à 2,3 ou 2,8 %.

TABLEAU 3 : INDICATEURS BUDGÉTAIRES POUR LA FRANCE EN 2003

En points de PIB

Déficit public	3,8
Déficit conjoncturel	0,3 ¹ /0,8 ²
Investissement public brut	3,2
Dépréciation du capital public	2,2
Dépréciation de l'endettement public	1,0

1. Selon la Commission européenne. 2. Selon l'OCDE.

Sources : Commission européenne, OCDE.

Ces règles ont trois limites. Elles assurent la neutralité à moyen terme des finances publiques, mais pas leur optimalité. Elles ne considèrent pas l'équilibre macroéconomique et ne

4. Ces pays sont parmi les plus réticents pour organiser l'harmonisation fiscale. Sont-ils bien placés pour donner des leçons de bonne conduite européenne ?

5. Voir Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak : « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier 2003.

permettent donc pas les politiques discrétionnaires nécessaires en cas de dépression prolongée. Elles supposent de définir les dépenses qui ont un impact favorable sur la croissance potentielle : qui en serait chargé ?

Les trois grands pays de la zone euro représentent 75 % de sa population. Ils ont donc le pouvoir de bloquer une réforme qui ne leur conviendrait pas. Certes, une telle coalition serait dangereuse pour la cohésion européenne. Mais faut-il lui sacrifier l'autonomie des politiques budgétaires nationales ? Les petits pays reprochent déjà aux plus grands de ne pas respecter les règles européennes. Mais la plupart reçoivent des fonds communautaires, ont bénéficié de baisses de taux d'intérêt en entrant dans l'Union monétaire et mettent en œuvre des politiques de concurrence fiscale ou de gains de compétitivité, qui constituent des stratégies dangereuses à l'échelon communautaire.

À l'issue du Conseil ECOFIN du 18 janvier, Jean-Claude Juncker, président du Conseil européen, proclamait que l'accord s'était fait autour de trois idées essentielles : « il ne saurait être question de remettre en cause, ne fut-ce que d'une virgule, l'interprétation du traité » ; « la mise en œuvre des procédures de déficit excessif ne sera pas mise en cause et partant le droit d'initiative de la Commission européenne dans ce dossier reste intact » ; il n'est plus question « de retirer de l'application du Pacte de stabilité et de croissance des blocs entiers de dépenses ».

Après les rencontres de Jean-Claude Juncker avec Gerhard Schröder, puis Jacques Chirac, le compromis qui semble se dessiner est « que la procédure pour déficit excessif soit mise en œuvre chaque fois qu'un pays dépasse la barre des 3 %, mais qu'une courte liste de dépenses soit établie permettant au Conseil d'apprécier de manière économique les raisons de ce déficit ». Les apparences seraient sauvées, mais le Pacte serait nettement assoupli.

Quelles réformes souhaiter ?

La règle d'or garantirait que les générations futures ne soient pas lésées. Un déficit égal à l'investissement public a plus de sens économique qu'un déficit nul. Mais cet objectif doit s'appliquer au déficit structurel de moyen terme. Il faut laisser jouer les stabilisateurs économiques, autoriser les politiques discrétionnaires et tenir compte, à court comme à moyen terme, de l'équilibre macroéconomique. Certes, la qualité des finances publiques importe, mais c'est à chaque pays d'y veiller.

Dans l'état actuel du fonctionnement de l'UE, l'autonomie des États doit être respectée. Les instances européennes ne doivent intervenir que pour organiser une coopération entre les pays membres ou pour empêcher des comportements effectivement nuisibles aux partenaires. Elles ne doivent demander des inflexions de politique budgétaire qu'aux pays où l'inflation est excessive, le déficit extérieur trop élevé ou la dette publique devient insoutenable.

Par ailleurs, il serait souhaitable que se mette en place une vraie coopération des politiques économiques dans le cadre de l'Eurogroupe, avec lequel la BCE accepterait de dialoguer. Cette coordination ne devrait pas être axée sur l'équilibre des finances publiques, mais viser le soutien de l'activité et la réalisation de l'objectif de croissance de 3 % l'an de la stratégie de Lisbonne. ■