

Finances publiques en Europe : un blocage généralisé ?

Jean-Marc Daniel,

Département des diagnostics

Alain Gubian, Hélène Harasty

Département d'économétrie

Les finances publiques font partie des critères retenus par les signataires du Traité de Maastricht pour apprécier l'état de convergence des économies et leur capacité à adopter la monnaie commune européenne dont l'entrée en vigueur est prévue pour 1999. Pour les membres de la CE, cela crée une norme supplémentaire d'évolution des dépenses publiques qui devrait les pousser à mieux coordonner leur politique budgétaire. L'expérience passée pourtant montre de leur part certaines difficultés à accepter cette coordination qui ne se fait en réalité que sous la contrainte. Le but du présent article est de montrer les difficultés des gestionnaires dans leur construction d'une politique budgétaire favorable à la croissance. Il cherche à expliquer, au travers de l'historique des finances publiques en Europe depuis trente ans, comment les relances qui ont suivi le premier choc pétrolier ont amené progressivement, du fait de l'alourdissement des dettes publiques, tous les Etats européens à conduire dans les années quatre-vingt des politiques restrictives, légitimées par le retour en vogue des idées libérales. Ces politiques ont permis à la plupart des Etats de réduire fortement leur déficit et donné l'illusion d'une convergence voulue ou spontanée dans leur démarche budgétaire. La récession du début des années quatre-vingt dix a révélé le caractère artificiel et très fragile de cette convergence : les Etats, malgré un attachement formel affiché au Traité de Maastricht, ont de nouveau laissé filer les déficits budgétaires de façon indépendante les uns des autres et à des niveaux tels qu'il est probable qu'en 1999 personne à part le Luxembourg ne respectera les critères retenus dans le traité ; elle a renforcé les tendances au repli national qui se sont concrétisées dans le destin du budget de la Communauté européenne qui reste d'un faible montant (1,2 % du Pib communautaire) et qui ne devrait vraisemblablement pas s'accroître.

Avec l'Union économique et monétaire (UEM), les Etats de la CE vont définitivement renoncer à l'autonomie de la politique monétaire. Il en résultera un rôle accru des politiques budgétaires. D'une part, parce qu'elles deviendront le seul instrument de politique macro-économique

disponible au niveau national. D'autre part parce que le budget communautaire restera de faible ampleur. Cela rend souhaitable des politiques coordonnées, ce qui n'est guère prévu dans le cadre du traité de Maastricht. Ce dernier propose, parmi les règles de convergence à vérifier pour entrer dans l'UEM, des critères de solvabilité des finances publiques nationales : la limitation des endettements publics à 60 % du Pib et des déficits à 3 %.

Ces perspectives nouvelles pour les politiques budgétaires, dans le cadre de l'UEM et des phases successives de transition, sont l'occasion d'esquisser, dans cet article, un bilan de l'évolution comparée des finances publiques et des politiques budgétaires nationales au cours des trente dernières années, de s'interroger ensuite sur la capacité des Etats à respecter les objectifs de finances publiques avant la fin du siècle, compte tenu des situations actuelles et de perspectives économiques probables ; enfin, de retracer les grandes évolutions et les principales caractéristiques du budget communautaire depuis sa création.

Les années soixante-dix ont vu la fin d'un certain consensus sur l'utilisation active des budgets publics dans la politique macro-économique. L'apparition de déficits cumulatifs et l'apparente impossibilité de relancer durablement la croissance des économies occidentales, ont conduit à des politiques privilégiant la désinflation et la maîtrise de l'endettement public, plutôt que la croissance et l'emploi. Après plusieurs décennies de croissance soutenue, l'évolution des budgets publics a nettement ralenti dans les années quatre-vingt et l'on a observé une réduction du ratio des dépenses publiques au Pib dans plusieurs pays accompagnée d'une stagnation, voire d'une baisse, de la pression fiscale.

Le marasme conjoncturel du début des années quatre-vingt-dix remet largement en cause les résultats obtenus : dans de nombreux pays, les déficits publics se sont remis à augmenter pour atteindre des niveaux rarement égalés. A moyen terme, la croissance des dépenses publiques, favorisée par un contexte idéologique moins hostile au rôle de l'Etat, devrait être entretenue par d'énormes besoins en infrastructures et l'évolution des pensions de retraite. Il en résultera d'assez grandes difficultés dans la gestion macro-économique si une croissance significative de l'activité n'est pas au rendez-vous, avec pour conséquences d'inévitables hausses de la pression fiscale et une impossibilité pour la plupart des pays de la CE de respecter les critères du traité de Maastricht sur les finances publiques.

Conformément à ce traité, et compte tenu des décisions prises au sommet d'Edimbourg de décembre 1992, l'ampleur et le rôle du budget communautaire ne devraient guère être renforcés d'ici la fin du siècle. Reste toujours pendante la question d'une politique macro-économique concertée entre membres de la Communauté.

Budgets publics ⁽¹⁾ : des relances des années soixante-dix aux rééquilibrages inéluctables des années quatre-vingt

Les politiques budgétaires des pays de la CE ont été profondément affectées par les grands chocs qui ont frappé les économies occidentales au cours des trois dernières décennies, principalement la fin du système de change fixe et les déséquilibres extérieurs nés des chocs pétroliers. Jusqu'au milieu des années soixante-dix régnait un certain accord sur l'objectif de plein emploi et l'utilisation de l'instrument budgétaire comme soutien de l'activité et de la demande. Les finances publiques étaient relativement saines et les taux d'intérêt réels faibles. Le premier choc pétrolier a ouvert une longue période de dégradation des comptes publics et d'accroissement de l'endettement, largement imputables au ralentissement de l'activité et à l'augmentation des transferts sociaux. Le consensus sur la politique budgétaire a été progressivement remis en cause après les expériences de relance tentées à l'époque. Initialement encouragées par les organisations internationales, jusqu'aux essais de politique coordonnée à l'échelle des pays industrialisés en 1978 (Sommet de Bonn), elles ont été considérées comme des échecs à cause de l'inflation mal maîtrisée et de la progression continue du chômage. Le second choc pétrolier et le relèvement des taux d'intérêt du début des années quatre-vingt, qui rendait la dynamique de la dette explosive, firent durablement passer au premier plan les objectifs d'assainissement des finances publiques et de lutte contre l'inflation. Les politiques budgétaires nationales leur ont été plus ou moins rapidement subordonnées. Dans ce contexte, malgré l'appartenance à une même communauté économique et bien que les pays de la CE aient été soumis à des chocs extérieurs identiques, il n'a plus été possible de mettre en œuvre des politiques coordonnées de soutien à l'emploi. Les années quatre-vingt ont paradoxalement fait apparaître de nouvelles convergences imposées par les faits : celles-ci concernent les ajustements et l'orientation restrictive de la politique budgétaire dans la première moitié de la décennie, corrigées par la suite, lorsque la croissance revint ; elles concernent également la volonté de réduire la taille du secteur public et de diminuer le niveau des prélèvements obligatoires.

Confrontés aux mêmes chocs, les pays de la CE n'ont pas traversé cette période de rigueur avec les mêmes difficultés et n'ont pas été soumis à des ajustements de même ampleur. Les situations différentes des finances publiques au début des années soixante-dix, avant même le premier choc pétrolier, et la manière de chaque pays d'y réagir ont conditionné fortement les évolutions ultérieures, particulièrement la mise

(1) L'évolution des finances publiques que nous étudierons concerne l'ensemble des administrations publiques, y compris les systèmes de Sécurité sociale et les collectivités locales.

en œuvre des politiques restrictives, l'ampleur des ajustements, leurs situations spécifiques à la fin des années quatre-vingt et leurs marges de manœuvre respectives au moment du ralentissement du début des années quatre-vingt-dix. Les pays qui avaient suffisamment apuré leurs comptes à la fin des années quatre-vingt ont pu en bénéficier au moment du ralentissement conjoncturel de 1991-1993 (RFA, Royaume-Uni, France) ; les autres ont dû poursuivre les politiques d'austérité. Il apparaît une nouvelle fois que lorsque les situations passées ne sont pas bien apurées, des blocages durables empêchent de réagir comme il serait souhaitable dans les phases de basse conjoncture, notamment au moyen de politiques concertées. Appliqués à l'ensemble d'une zone, ces blocages renforcent alors le caractère récessif des politiques d'ajustement.

Divergences des situations à la veille du premier choc pétrolier

Les finances publiques des pays européens étaient dans des situations très différentes à la veille du premier choc pétrolier. Les comptes publics étaient légèrement excédentaires en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, plus largement au Danemark et au Luxembourg. Ils étaient en revanche très dégradés en Italie, en Belgique, en Irlande et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni. Ces positions avaient un caractère structurel mais reflétaient surtout une inflexion récente. Depuis le début des années soixante le déficit public européen moyen était faible (0,4 % du Pib pour l'Europe des Neuf⁽²⁾ de 1960 à 1973) et les recettes évoluaient généralement parallèlement aux dépenses. L'Italie faisait figure d'exception : dès le milieu des années soixante, alors que ses dépenses augmentaient, les recettes étaient restées stables en raison du faible rendement de l'impôt jusqu'à la réforme fiscale de 1973. De ce fait, c'est l'Italie qui a connu la plus forte dégradation du déficit pendant cette période (6 points de Pib en dix ans). Par ailleurs, la politique budgétaire, généralement assez expansionniste lors du passage aux changes flottants (1971/1972), redevint à peu près neutre au niveau de l'Europe des Neuf en 1973, malgré de fortes divergences entre les pays. Le Royaume-Uni, la Belgique et l'Italie poursuivirent des politiques expansionnistes alors que, pour lutter contre l'accélération de l'inflation et la surchauffe, la RFA, le Danemark, les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, la France s'engagèrent dans des politiques restrictives.

En matière de dettes publiques les divergences étaient également assez importantes. La dette brute des administrations publiques de l'Italie, de la Belgique et de l'Irlande était voisine de 60 % du Pib. Au Royaume-Uni, de plus de 70 %, elle était en décroissance rapide en raison d'une forte croissance nominale de l'économie. Aux Pays-Bas et en France, de l'ordre de 40 %, elle était également en régression. Elle était inférieure à 20 % en RFA et au Danemark, comme d'ailleurs dans les trois pays du Sud qui rejoindront par la suite la CE.

(2) Pour des raisons de disponibilité des données et parce que les pays du Sud (Espagne, Portugal et Grèce) rejoignirent la CE tardivement et connaissent des situations assez différentes on retiendra généralement l'évolution moyenne des neuf comme référence.

De 1974 à 1982 : des relances qui conduisent tôt ou tard à des politiques restrictives

Des comptes publics...

Comme dans les autres pays industrialisés, la dégradation des finances publiques des Etats de la CE commence au milieu des années soixante-dix. Tous ont connu l'aggravation des déficits et l'accroissement des prélèvements obligatoires. Tous, à l'exception du Royaume-Uni, ont supporté l'augmentation cumulative de l'endettement public et de sa charge au début des années quatre-vingt. Partout les politiques budgétaires eurent d'abord une orientation expansionniste, avant d'être réorientées dans un sens restrictif quand les gouvernements prirent conscience que la croissance était durablement ralentie. Malgré ces traits communs l'ampleur de la dégradation et la façon de réorienter la politique budgétaire ont obéi à des spécificités nationales.

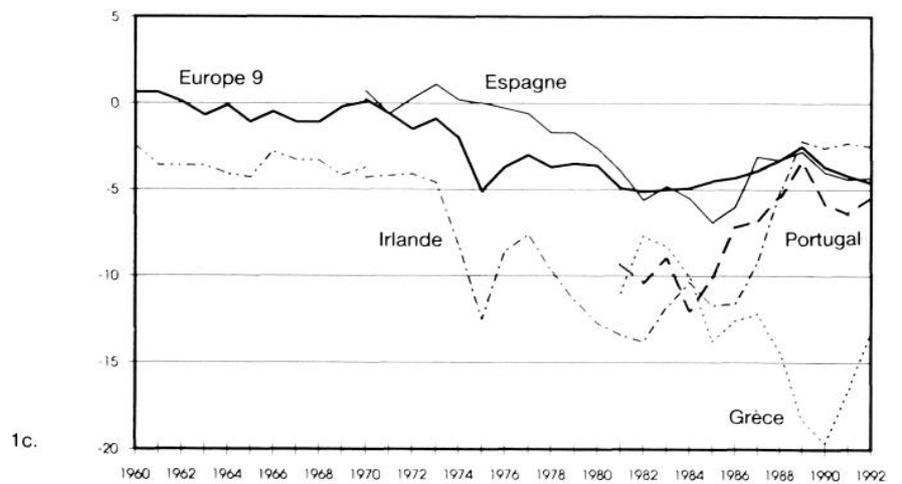
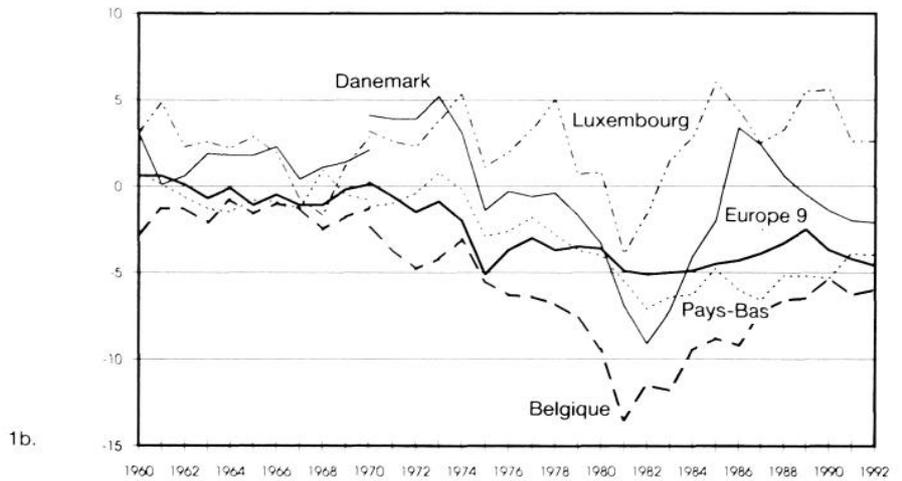
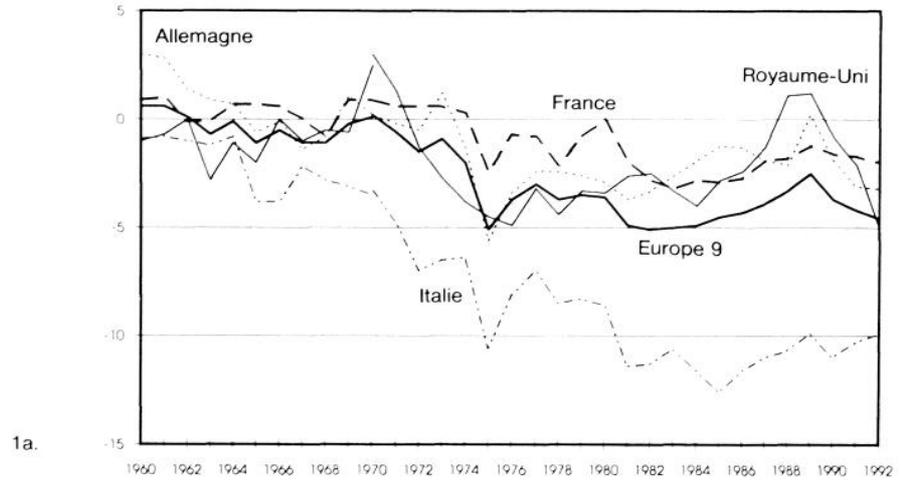
La France, légèrement excédentaire en 1973, connut le plus faible déficit au cours de la période. Elle pratiqua une relance modérée en 1975 et retrouva seule l'équilibre en 1980, avant de tenter une nouvelle relance en 1981. La RFA, en situation comparable en 1973, accepta en revanche le plus fort accroissement de déficit de la zone entre 1973 et 1975, et ne compensa que partiellement cette évolution par la suite, rejoignant cependant pratiquement la France en 1982. Le Royaume-Uni, dont la position s'était fortement dégradée au début de la décennie, fut le seul pays à inverser durablement la tendance, revenant en 1982 au déficit de 1973. La dérive du solde fut importante en Italie, et considérable dans les pays du Nord, quelle que fût leur situation en 1973 : tous connurent leur plus fort déficit des trois décennies sous revue en 1981 (Belgique, Luxembourg) ou en 1982 (Pays-Bas, Danemark, Irlande). La dégradation la plus spectaculaire eut lieu au Danemark (14 points de Pib entre 1973 et 1982). Les pays les plus mal placés en 1973 l'étaient encore en 1982 (Italie, Belgique et Irlande), avec des déficits supérieurs à 10 % du Pib. Pour les trois nouveaux membres, la dégradation commença plus tard, mais fut particulièrement brutale en Espagne du fait d'une faible croissance. La Grèce ne commença vraiment à accroître ses déficits qu'en 1981.

De 1973 à 1975 l'impulsion budgétaire la plus forte ⁽³⁾ fut donnée par l'Allemagne et le Danemark. Elle fut un peu moins marquée dans les autres pays excédentaires de 1973, beaucoup plus faible dans les pays déficitaires (Belgique et Royaume-Uni), à l'exception de l'Italie, qui soutint

(3) Telle qu'elle est mesurée par la variation des soldes structurels mesurés en points de Pib fournis par l'OCDE. Le solde de l'ensemble des administrations publiques est ventilé par l'OCDE en deux composantes. La composante structurelle reflète les choix discrétionnaires de la politique budgétaire alors que la composante conjoncturelle rend compte de l'évolution du solde liée aux fluctuations de l'activité économique et du chômage.

1. Solde des administrations publiques ⁽¹⁾

En % du PIB

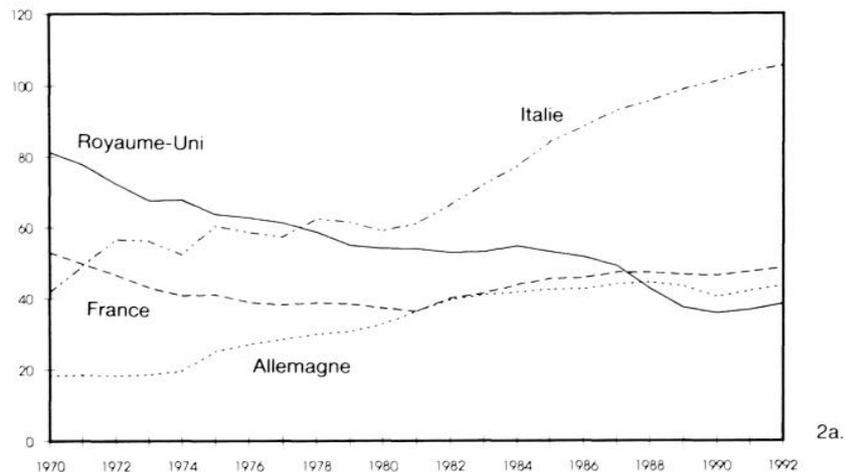


(1) Pour ne pas opérer de traitements statistiques arbitraires certaines ruptures de séries restent apparentes sur les graphiques.

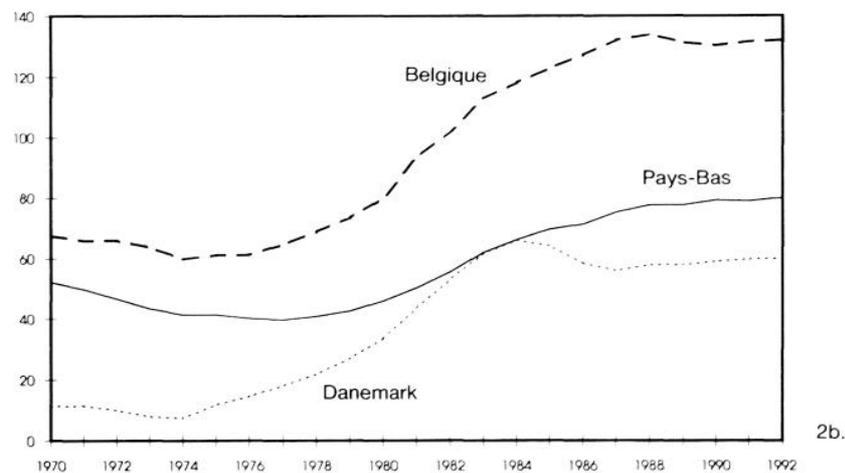
Source : CEE.

2. Dette publique brute

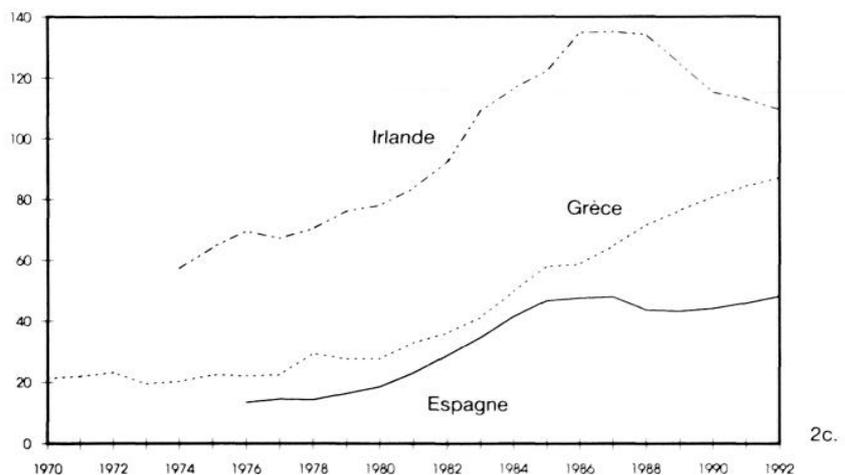
En % du PIB



2a.



2b.



2c.

Sources : CEE, OCDE.

fortement l'activité. Les deux années suivantes, l'orientation est nettement restrictive dans les quatre grands pays, puis elle y devient clairement expansionniste en 1978, et l'est encore en 1979 en RFA et en Italie. Elle devient alors durablement restrictive au Royaume-Uni, momentanément en France et progressivement en Allemagne à partir de 1980, puis à partir de 1982 en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas.

Pour compenser la dérive spontanée ou délibérée des dépenses, la hausse des prélèvements, bien qu'insuffisante, fut pratiquement continue. Néanmoins, deux pays firent vraiment exception. La RFA stabilisa son taux de prélèvement à partir de 1978 grâce à des dépenses maîtrisées. Le Royaume-Uni diminua sa fiscalité à des fins conjoncturelles puis l'accrut pour limiter ses déficits. Notons enfin que le Danemark, où les dépenses augmentèrent très rapidement, comme dans tous les pays du Nord, a très peu relevé ses recettes sur ces neuf années.

Jusqu'en 1980, le poids de la dette brute de l'Italie resta à peu près stable (60 % du Pib) malgré l'importance du déficit, ce pays ayant bénéficié de la plus forte reprise après 1975, et d'une inflation importante. On observa également une quasi-stabilité aux Pays-Bas, où les déficits restèrent modérés jusqu'en 1978/1979, et la poursuite d'un mouvement de baisse, léger en France, plus accentué au Royaume-Uni. A l'inverse, la dette augmenta rapidement — de l'ordre de 20 points de Pib — en Belgique, en Irlande, au Portugal, au Danemark et en Allemagne. Les déficits eurent un rôle majeur partout, amplifiés en Belgique et en Irlande par le haut niveau de dette initial. En Allemagne et en Belgique, une faible inflation et des taux d'intérêt réels plus élevés qu'ailleurs accentuèrent le phénomène : la RFA est le seul grand pays dont la dette augmenta fortement dans cette période. De 1980 à 1982, elle augmenta partout, sauf au Royaume-Uni. En 1982 elle dépassa 100 points de Pib en Belgique et 85 en Irlande, mais elle était seulement de 66 % en Italie, de 40 % en France et en Allemagne, de 36 % en Grèce et de 29 % en Espagne.

... à la politique budgétaire

Ces réponses plutôt contrastées au choc pétrolier et à la baisse du dollar qui caractérisent les années soixante-dix aboutissent au début des années quatre-vingt à des politiques restrictives privilégiant le moyen terme, bien que le chômage continue à être un problème général. Ces politiques ont été mises en œuvre progressivement, souvent à la suite de crises internes et, au-delà des modes théoriques, de manière pragmatique. Le Royaume-Uni et l'Italie avaient déjà consommé leurs marges de manœuvre budgétaires au moment du choc pétrolier. La poursuite de l'augmentation délibérée des déficits a renforcé leurs déséquilibres macro-économiques préexistants et a débouché sur de graves crises de balance des paiements, nécessitant la mise en œuvre de politiques très restrictives dès 1976, avec, dans les deux cas, recours au FMI. Au Royaume-Uni, ce changement inévitable d'orientation fut consolidé par

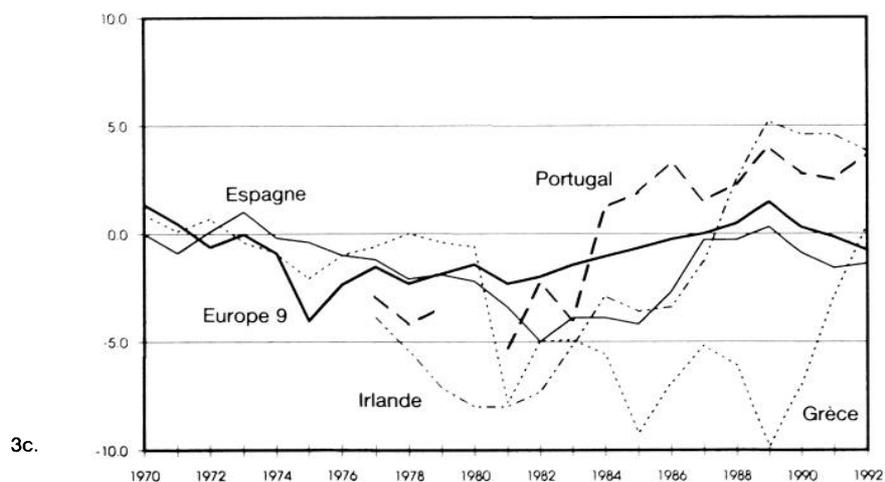
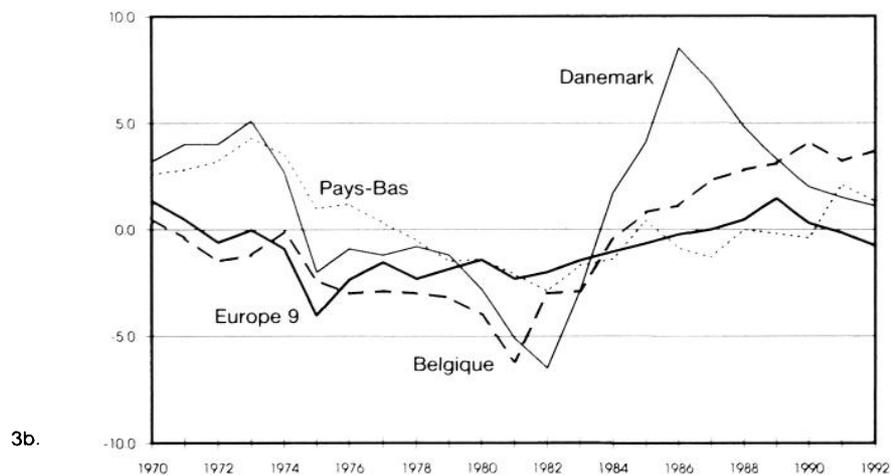
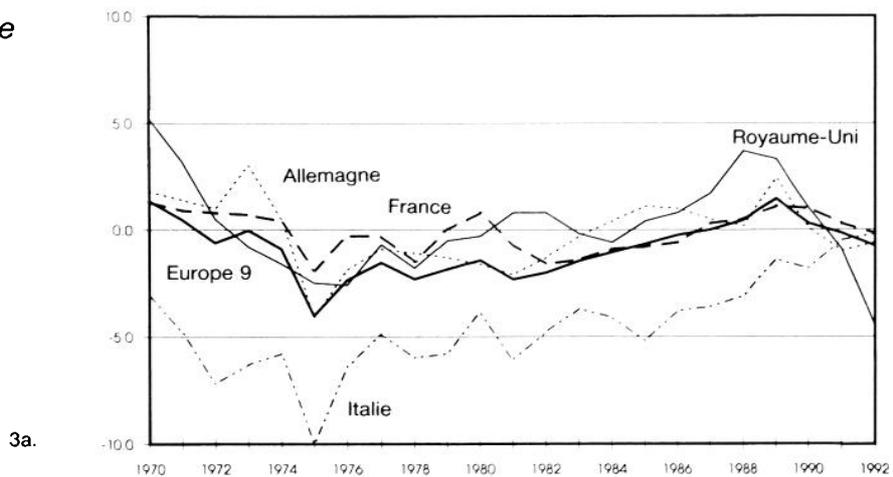
l'arrivée des conservateurs au pouvoir en 1979. Porteurs d'une philosophie radicalement libérale de désengagement de l'Etat et de réhabilitation du marché, ils revinrent sur l'engagement qu'avait l'Etat, depuis 1944, de maintenir un niveau d'emploi élevé. Une stratégie financière à moyen terme fut intégrée au budget de 1980 avec, en matière de besoins d'emprunt des administrations, des objectifs cohérents avec les objectifs monétaires. La politique budgétaire très restrictive permit un redressement des comptes publics de 1979 à 1982, dans le prolongement de celui observé en moyenne de 1976 à 1978, redressement qui fut par la suite contrarié par la récession. En Italie la crise de 1976 a de même conduit à une politique très restrictive et la dégradation des comptes publics fut partiellement enravée. La politique budgétaire y fut cependant assez pragmatique par la suite en ce sens que l'on y poursuivit une régulation de la demande sous contrainte de l'équilibre extérieur.

L'Allemagne connut un destin tout autre qui joua un rôle majeur dans les blocages qui suivirent le second choc pétrolier. Ce pays vertueux avait des marges budgétaires importantes en 1973 (équilibre budgétaire et endettement public faible). Il les utilisa d'abord massivement en 1974-1975 (l'impact budgétaire cumulé sur deux ans atteint 4,5 points de Pib) et ne corrigea que partiellement ce mouvement les deux années suivantes. Les politiques économiques entre les Etats-Unis et l'Europe devinrent alors particulièrement divergentes. La dépréciation massive du dollar, rendue possible par la disparition du Système de Bretton Woods et de ses disciplines, favorisa la compétitivité des Etats-Unis sans que la facture pétrolière américaine, libellée en dollar, ne s'accroisse du fait de cette dérive. Grâce à elle, les Etats-Unis connurent une forte reprise avec une politique budgétaire neutre, voire restrictive entre 1976 et 1978. L'Europe subit en contrepartie des pertes de compétitivité qui limitèrent la reprise entre les deux chocs pétroliers. L'inflation fut freinée dans les pays qui participèrent durablement au Serpent monétaire (Allemagne et Bénélux) par l'appréciation de leurs monnaies. L'Allemagne bénéficia en outre d'une certaine modération salariale⁽⁴⁾. Ces performances en matière d'inflation, la reprise jugée trop faible en 1977 après le rebond observé en 1976, et la persistance du chômage expliquent que la RFA accepta alors de jouer le rôle de « locomotive » dans le cadre du « Programme d'action concertée » décidé au Sommet des pays industrialisés de Bonn en juillet 1978. L'impulsion budgétaire allemande fut de 1 point de Pib supplémentaire. Cette stratégie s'opposait pourtant aux objectifs de moyen terme de la RFA : elle avait, dès juillet 1975, annoncé une politique de consolidation des finances publiques et n'était pas parvenue à compenser la forte impulsion de 1974-1975 ; du fait de sa faible inflation, elle était aussi le seul grand pays où le poids de l'endettement public s'accroissait rapidement. Le choc pétrolier de 1979 s'ajoutant à la relance, la balance courante allemande, pourtant structurellement excédentaire, devint franchement déficitaire en 1979 et 1980. Les taux d'inté-

(4) C'est le seul pays européen, à l'instar du Japon, dont la part des salaires dans la valeur ajoutée resta constante après le premier choc pétrolier, grâce au consensus social qui existe autour de l'objectif de lutte contre l'inflation. Celle-ci était de 2,7 % en 1978 pour une moyenne de 8,6 % dans la CE.

**3. Solde primaire
des
administrations
publiques**

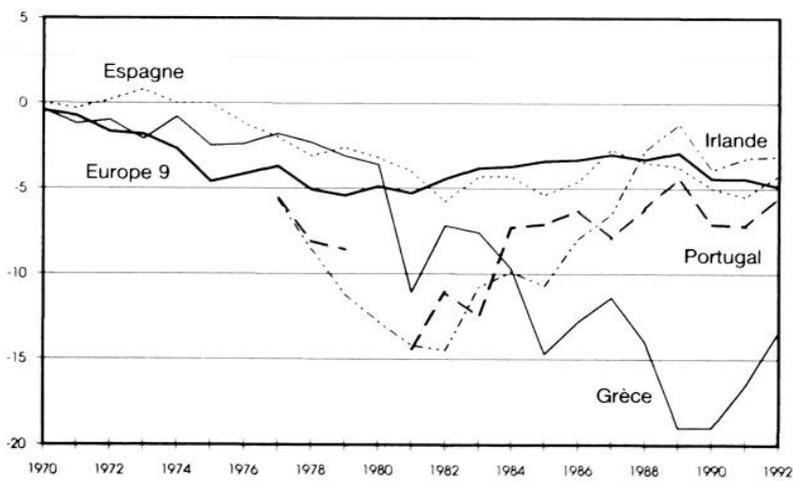
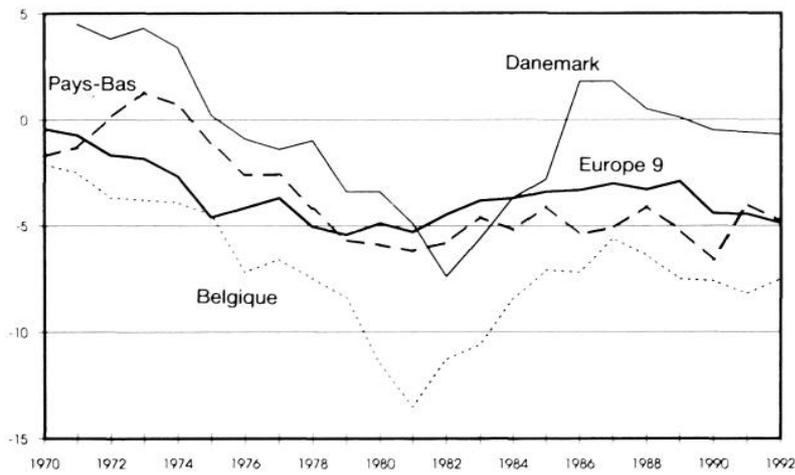
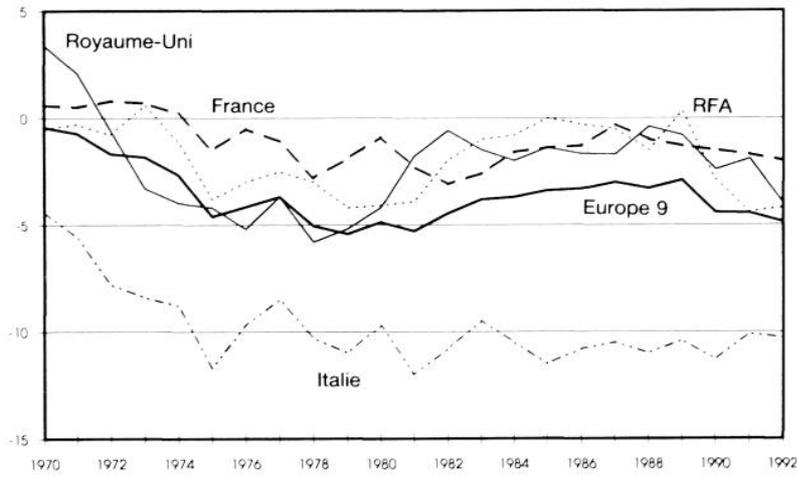
En % du PIB



Source : OCDE.

Finances publiques en Europe : un blocage généralisé ?

4. Solde budgétaire structurel
En % du PIB



Source : OCDE.

rêt furent relevés pour freiner la fuite des capitaux. Dans ce contexte, les doutes qui s'étaient progressivement manifestés dans ce pays quant à l'efficacité du soutien budgétaire, la faiblesse des marges de manœuvre conjoncturelles et la crainte d'une évolution cumulative de l'endettement public se conjuguèrent pour que la RFA s'oriente délibérément et durablement vers le rééquilibrage budgétaire. Le changement de gouvernement à la fin de 1982 confirma le mouvement. La RFA, qui avait beaucoup contribué à la croissance européenne depuis 1975, fit marche arrière. Compte tenu de son poids en Europe, sa politique restrictive freina la croissance européenne. Ses proches partenaires le perçurent fortement au travers de leur contrainte externe qui les obligea à mettre en place à leur tour des politiques de rigueur. Ce fut surtout le cas des pays du Nord, patries traditionnelles de l'Etat-Providence, où les transferts sociaux et les consommations publiques s'étaient considérablement développés, où l'indexation salariale était stricte et où la faveur de politiques de régulation de la demande était restée grande. L'augmentation des déficits y fut massive, mais elle n'était qu'un aspect de déséquilibres macroéconomiques profonds liés à une mauvaise compétitivité, amplifiée par l'appréciation réelle du change par rapport au dollar. Le fait que ces pays soient très ouverts en renforçait les conséquences sur la rentabilité des entreprises qui devaient accepter sans cesse de comprimer leurs marges à l'exportation. La situation déboucha tardivement (en 1981 ou 1982) sur des crises profondes rendant ces déséquilibres intenable (Belgique, Pays-Bas, Danemark). Des politiques budgétaires restrictives furent alors mises en œuvre, composantes parmi d'autres de politiques structurelles où les politiques de revenus jouèrent également un rôle important. La politique budgétaire visait le freinage de la demande, premier remède habituel pour éviter le déséquilibre de la balance des paiements.

La France connut une situation originale puisque ce pays conserva ses marges de manœuvre assez longtemps, pratiquant une relance tardive et assez faible en 1975 puis des politiques restrictives en 1979 et 1980, permettant même d'atteindre un équilibre global des finances publiques en 1980. Ces marges facilitèrent la relance isolée de 1981 qui buta sur des difficultés externes, ce qui exigea un retour en arrière durable décidé entre la mi-1982 et le début de 1983.

De 1983 à 1990 : des ajustements lents malgré le retour de la croissance

Des comptes publics...

Les années quatre-vingt furent celles de la réduction continue des déficits publics européens : de 1982 à 1989 le déficit moyen des Neuf diminua de moitié (de 5,1 % à 2,5 %). Comme la croissance de la dette

et de sa charge s'accélérait au début de la décennie, l'amélioration du solde primaire (i.e. hors charges d'intérêt) fut encore plus importante (de 3,5 % du Pib). En 1989 la zone dégageait un excédent primaire de 1,5 point de Pib, comparable à celui de 1970. L'amélioration du solde global fut d'abord modeste et ne tint qu'aux efforts de consolidation partout mis en œuvre alors que les facteurs conjoncturels ne jouaient pas encore favorablement. Elle s'amplifia ensuite, lorsque la croissance fut plus vive et que l'évolution de l'endettement s'infléchit. Les politiques budgétaires devinrent à cette occasion plus souples et l'amélioration sur la deuxième moitié de la période fut très limitée (+ 0,3 % pour le solde structurel hors charge d'intérêt entre 1986 et 1989 contre + 1,9 entre 1982 et 1986). Le choix de stratégies financières à moyen terme a favorisé des politiques relativement procycliques puisque, par nature, l'objectif visé ne tenait pas compte de la position dans le cycle : il aura permis une politique moins rigoureuse lorsque les rentrées fiscales ont facilité la réalisation des objectifs.

La réduction des déficits publics concerne tous les pays, à l'exception de la Grèce, et se poursuit généralement jusqu'en 1989, année où le déficit européen fut le plus faible depuis 1974. Cette année-là, la RFA, le Royaume-Uni et le Luxembourg étaient en équilibre ; la France, le Danemark et l'Irlande très faiblement déficitaires. Dans les petits pays, l'ajustement a été considérable : le déficit fut réduit de 5 points de Pib en Belgique ; de 7 au Portugal ; de 9 au Danemark ; de 12 en Irlande. L'ajustement fut moins marqué aux Pays-Bas et en Italie. Le déficit italien restait, en 1989, le plus élevé (9,9 %) après celui de la Grèce (18,3 %). Conformément à ces évolutions la croissance de l'endettement s'infléchit partout, sauf en Grèce. Au Royaume-Uni la baisse reprit, s'accéléralant quand le pays dégagea des excédents et eut recours à des privatisations importantes. En 1989 la dette brute britannique était la plus faible de la CE (37 %). En France, en RFA et en Espagne elle était stabilisée à des niveaux voisins de 45 % du Pib. L'inflexion fut remarquable au Danemark et au Portugal, où le déficit avait été fortement réduit et où le niveau initial de dette n'était pas trop élevé (environ 60 %). Elle le fut aussi aux Pays-Bas, en Belgique et surtout en Irlande, où le niveau le plus élevé de la CE avait pourtant été atteint en 1986 (près de 140 %). L'inflexion fut moindre en Italie et n'est pas perceptible en Grèce, deux pays où l'ajustement fut très limité : le déficit y restait considérable en 1989 et la dette fortement croissante.

Compte tenu de la dynamique de l'endettement et de son coût, les performances obtenues sur le déficit global résultent de la très forte amélioration du solde primaire. En 1989 tous les pays dégageaient des excédents primaires à l'exception de la Grèce (- 9,8 %) et de l'Italie, en léger déficit (- 1,4 %), alors que les Pays-Bas étaient juste à l'équilibre. Pour certains pays, ces excédents étaient considérables, de l'ordre de 3 à 5 points de Pib (Belgique, Royaume-Uni, Danemark, Portugal et Irlande). L'évolution de ces soldes primaires a été exceptionnelle dans quatre petits pays de la CE : amélioration de 9 à 10 points en Belgique, au Danemark et au Portugal ; de plus de 13 en Irlande entre 1982 et 1989. Elle fut de près de 5 points en RFA, en Italie et en Espagne, de 3

environ en France et aux Pays-Bas. Ce mouvement a permis de ramener en 1989 le solde primaire à un niveau comparable à celui qui prévalait avant le premier choc pétrolier dans trois des grands pays (RFA, RU, France), ainsi qu'au Danemark et en Espagne. Il était bien supérieur à ce niveau dans les trois pays déjà en situation difficile au début des années soixante-dix : la Belgique, l'Italie et l'Irlande. Il était en revanche plus faible aux Pays-Bas, et beaucoup plus dégradé en Grèce.

Cette amélioration des comptes publics des Neuf résulte, en moyenne, du seul freinage des dépenses dont la croissance fut inférieure à celle du Pib de 1982 à 1989. Une légère hausse des recettes, dans la première moitié de la période, fut compensée par la suite. Cette moyenne recouvre des situations assez différentes. Le financement de l'accroissement des dépenses par les recettes fut important et régulier dans les pays du Sud, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, à l'exception de la Grèce. Dans la plupart des pays, les recettes furent d'abord relevées puis abaissées plus ou moins, reflétant les choix fiscaux nouveaux favorables à la diminution des prélèvements obligatoires. Deux pays se détachent : la RFA, dont la stabilité des recettes globales est à peu près la règle depuis 1978, malgré quelques fluctuations transitoires, comme en 1989 ; le Royaume-Uni, dont les recettes ont reculé nettement en pourcentage du Pib depuis le maximum de 1982.

Après les ajustements budgétaires réalisés dans la première moitié des années quatre-vingt en Allemagne, en France, en Belgique et aux Pays-Bas, l'orientation de la politique budgétaire entre 1985 et 1989 apparaît neutre voire même, pour ces deux derniers pays, légèrement expansionniste. Les ajustements ont encore été conséquents au Danemark et au Portugal entre 1985 et 1989, et plus importants que dans la période précédente, en Irlande et en Espagne. A partir de 1986 ou 1987 une légère inflexion expansionniste apparaît en France, en Belgique, et même au Danemark, en Espagne, et en Allemagne jusqu'en 1988, l'année 1989 étant momentanément plus restrictive dans ce pays (relèvement d'impôts). Les ajustements au cours de cette période furent en revanche extrêmement limités en Italie, ainsi qu'au Royaume-Uni, où ils datent de la période antérieure, mais les bénéfiques en apparurent progressivement, quand les facteurs cycliques jouèrent favorablement : le Royaume-Uni est le pays qui a connu la plus forte croissance entre 1982 et 1989. Symétriquement, la réduction du déficit entre 1985-1989 tint presque exclusivement à la composante conjoncturelle dans tous les pays, sauf au Danemark, dont le cycle conjoncturel n'était pas en phase avec celui des autres pays, et en Irlande, où la politique devint plus restrictive à partir de 1987.

... à la politique budgétaire

Au début des années quatre-vingt les pays européens affichaient simultanément des objectifs budgétaires à moyen terme qui portaient sur les soldes et les dépenses. Dans la plupart des cas, ils participaient

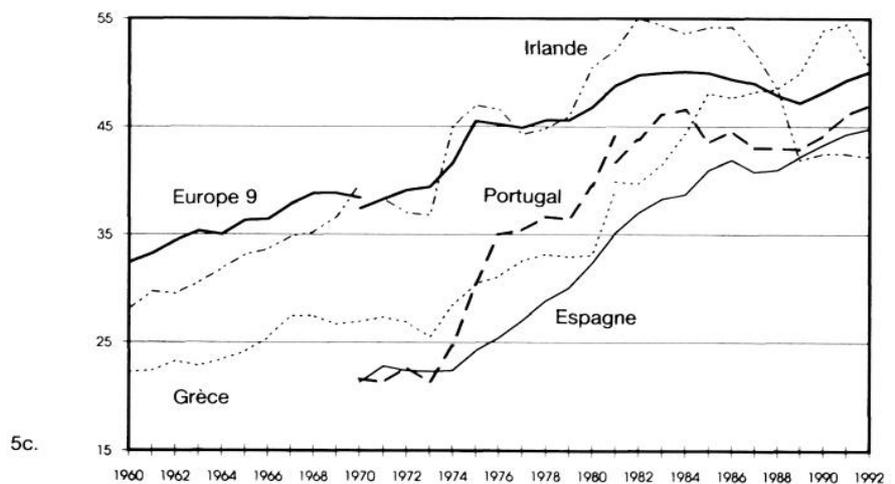
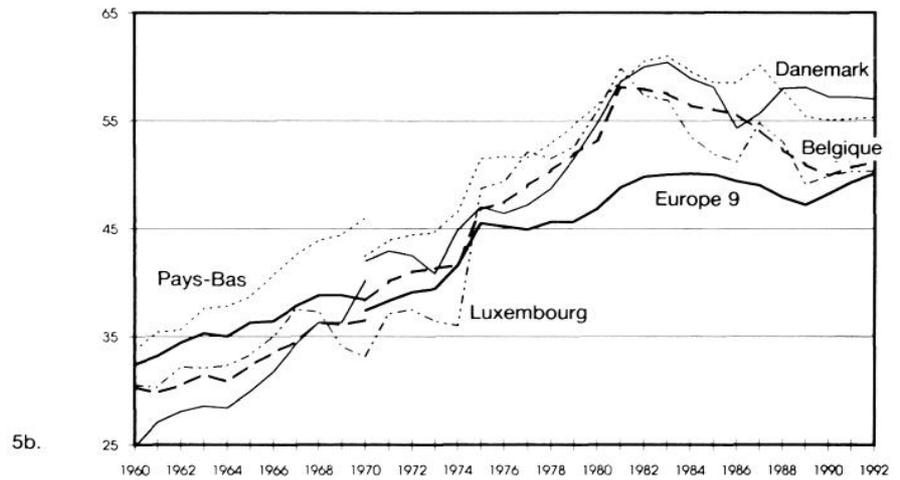
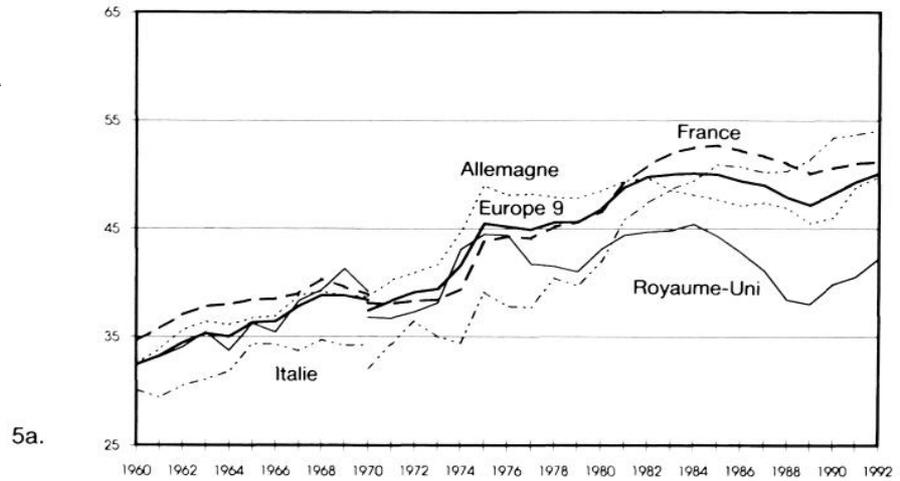
d'une stratégie macro-économique différente de ce qui prévalait auparavant, malgré un chômage élevé. La politique budgétaire restrictive devait limiter la demande pour faciliter la réalisation d'autres objectifs prioritaires, notamment extérieurs, et favoriser la maîtrise des budgets et de l'endettement, dans une période de taux d'intérêt très élevés. De ce point de vue, cette politique fut souvent une réussite si l'on considère l'ampleur des ajustements réalisés sur les flux annuels, moins si on en mesure l'impact sur les stocks d'endettement. D'un point de vue macro-économique, peser sur la demande déjà faible a été très coûteux en emplois, mais il paraissait impossible d'envisager une politique alternative (une politique coordonnée qui aurait visé la croissance), avant que les difficultés propres à chaque pays ne soient résolues. Les conséquences récessives, jugées inévitables, passèrent au second plan. Affichant des objectifs financiers — le solde budgétaire ou la dette — cette politique était par nature procyclique, ce que confirme l'assouplissement des politiques budgétaires de la deuxième moitié des années quatre-vingt. On a parfois reproché à certains pays d'avoir insuffisamment profité de la reprise pour réduire plus significativement leur déficit. En fait, il a souvent été difficile de maintenir la rigueur alors que l'expansion était forte et que de nombreux retards avaient été pris en matière de dépenses. Le sentiment dominant était celui du rétablissement des situations macro-économiques, même si les finances publiques étaient encore dégradées, notamment dans les petits pays, dont la capacité à réduire les déficits est pourtant une caractéristique majeure de la période. Alors que la Belgique et l'Irlande, pour les plus endettés, les Pays-Bas et aussi le Danemark avaient retrouvé des excédents courants qui paraissaient durables, dans un contexte de compétitivité accrue, l'objectif de ramener à des niveaux encore plus faibles l'endettement, voire le déficit, paraissait moins justifiable.

A la fin des années quatre-vingt, les ajustements effectués étaient importants. Ils ont été lents et d'ampleur assez comparable aux dégradations observées auparavant : les pays ont retrouvé des situations semblables à celles qui prévalaient au début des années soixante-dix malgré un niveau d'endettement plus haut sauf au Royaume-Uni. Les déficits étaient légèrement plus élevés, mais les soldes primaires étaient identiques dans les pays équilibrés en début des années soixante-dix (les trois grands pays et le Danemark), meilleurs dans les pays où ils étaient très dégradés à cette époque.

Le début des années quatre-vingt dix fait réapparaître des divergences profondes des politiques budgétaires. Les pays qui avaient retrouvé quelques marges les ont à nouveau consommées rapidement. L'Allemagne d'abord, avec la réunification allemande à partir de 1990, soutint la croissance européenne mais le contexte monétaire restrictif qui suivit amplifia le ralentissement européen. La France a laissé jouer les stabilisateurs automatiques, le Royaume-Uni a pratiqué une relance au point d'atteindre des déficits considérables. La dégradation des soldes de ces pays s'oppose à la faible évolution de ceux des autres, dont la politique budgétaire est devenue plus restrictive pour stabiliser le solde global, dans l'esprit des contraintes de Maastricht, l'ajustement antérieur

**5. Dépenses
totales des
administrations
publiques ⁽¹⁾**

En % du PIB



(1) Pour ne pas opérer de traitements statistiques arbitraires certaines ruptures de séries restent apparentes sur les graphiques.

Source : CEE.

1. Les dépenses publiques dans la CE

Depuis le début des années soixante, dans la CE comme dans l'ensemble de l'OCDE, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont cru *partout* beaucoup plus rapidement que le Pib. Les dépenses moyennes de l'Europe des Neuf ⁽¹⁾ sont passées de un tiers du Pib à la moitié. La moitié de cette hausse date d'avant le premier choc pétrolier (+ 8 % entre 1960 et 1973). La France connaissait l'augmentation la plus faible, l'Allemagne la plus forte des quatre grands pays, les deux pays du Nord (Danemark et Pays-Bas) la plus forte de tous. Une hausse rapide fut enregistrée partout au moment du premier choc pétrolier (1974-1975) qui résulte de la chute de la croissance et de l'accélération des dépenses au titre des relances. La période suivante (1976-1979) conduit à une stabilité en moyenne. La progression est encore rapide dans les pays du Nord mais faible en France. L'Allemagne connaît un léger recul. Le Royaume-Uni fait exception : ses dépenses reculent de 4 points de Pib. Après le second choc pétrolier (1980-1984) le rythme est encore très dynamique (+ 5 dans l'Europe des Neuf), principalement dans les pays du Nord, en France, et surtout dans les pays du Sud alors que l'Allemagne parvient à stabiliser ses dépenses. Dans la dernière période (1985-1990) le freinage touche neuf pays sur douze. Le recul est très marqué pour les pays du Nord et l'Irlande, modéré en Allemagne, en France et au Portugal. Seuls trois pays du Sud (Italie, Espagne et Grèce) voient leurs dépenses poursuivre leur progression. Globalement la hausse a été la plus forte dans deux pays du Nord (Pays-Bas et Danemark) et dans les quatre pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal et Grèce). Elle a été la plus faible au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Allemagne, alors que les autres pays (France, Belgique, Luxembourg et Irlande) ont connu l'évolution moyenne de l'Europe des neuf. Le Japon est proche de ce dernier groupe, mais à un niveau général bien plus bas, alors que les Etats-Unis ont subi une évolution moyenne comparable à celle du Royaume-Uni.

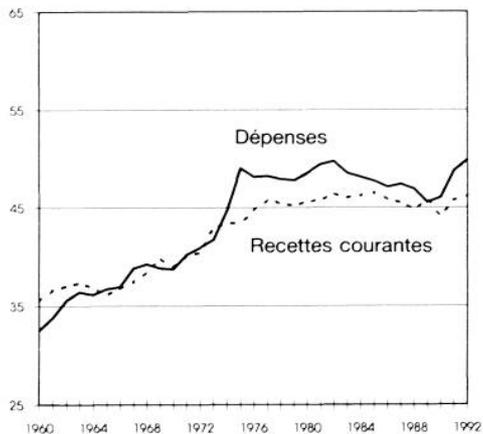
En 1990, dans tous les pays de la CE, le niveau des dépenses était supérieur à 40 points de Pib, avec un maximum pour le Danemark (57 %), alors qu'elles ne dépassaient guère 35 % du Pib aux Etats-Unis et 30 % au Japon. Deux pays du Nord (Danemark et Pays-Bas) étaient presque rejoints par deux du Sud (Italie et Grèce), à des niveaux supérieurs à 53 %. La France, la Belgique et le Luxembourg avaient des niveaux voisins de 50 %, devant l'Allemagne (46 %), puis l'Espagne, le Portugal et l'Irlande (42/44 %). Le Royaume-Uni connaissait le taux le plus faible, à 40 %.

Dans les années soixante, les dépenses ont été poussées à la hausse par l'ensemble des dépenses primaires : consommation finale partout, en raison de la hausse de la masse salariale ; transferts qui ont joué le rôle majeur dans tous les pays, sauf l'Allemagne ; dépenses d'investissement et subventions. Les charges d'intérêt ont peu varié. Dans les années soixante-dix, la progression des transferts fut très rapide partout, de même que celle des dépenses de consommation, à la fois en raison des

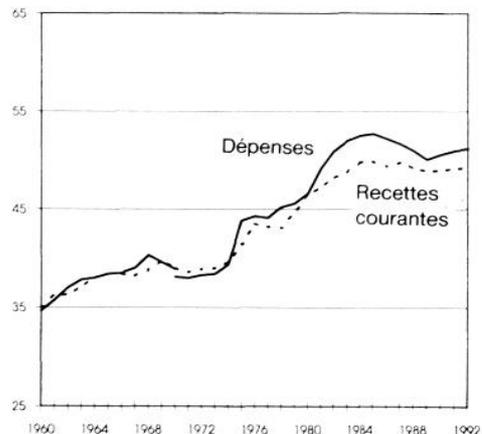
(1) L'Europe des neuf ne comprend pas l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Elle est souvent utilisée comme une référence moyenne (pondération par la part des Pib de 1987 en écus dans le total du Pib de la CE à 9). Les statistiques sont issues des comptes nationaux de l'OCDE ou des banques de données de la CE.

6. Dépenses totales et recettes courantes des administrations publiques ⁽¹⁾

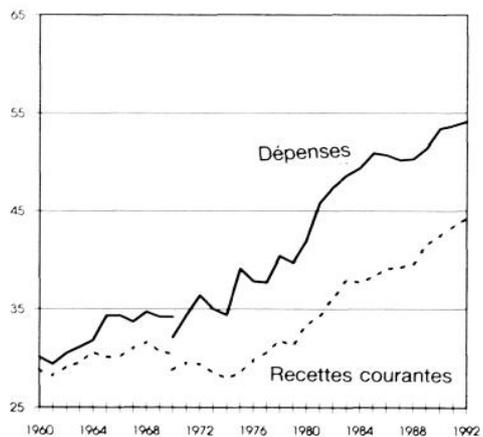
En % du PIB



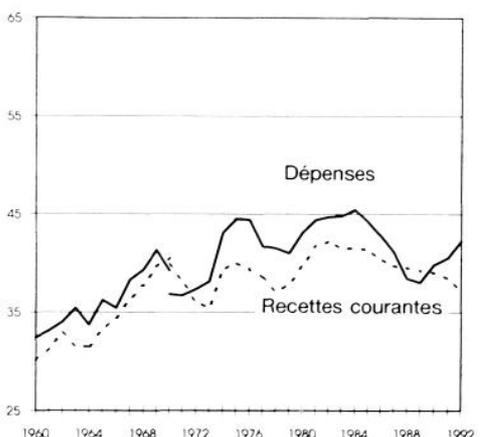
a. RFA



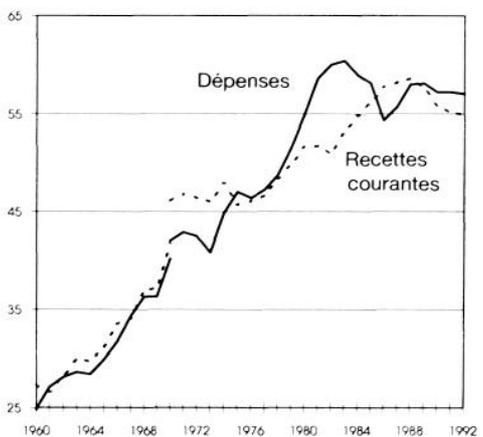
b. France



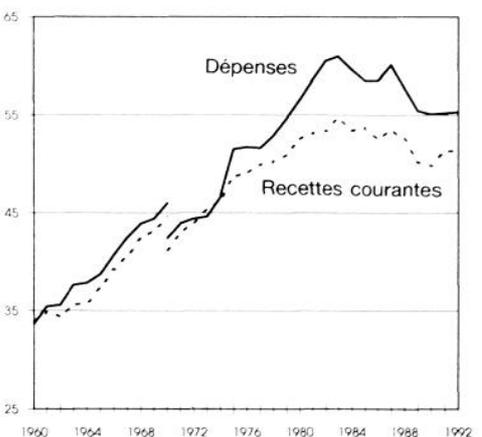
c. Italie



d. Royaume-Uni



e. Danemark



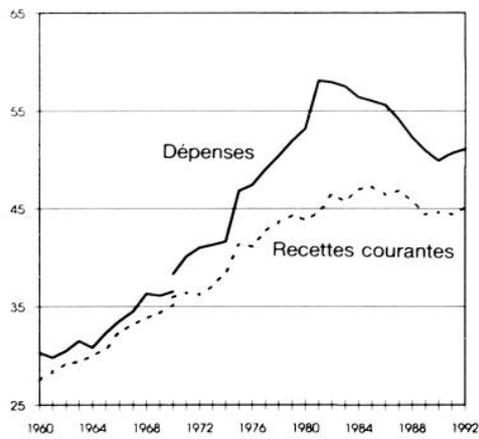
f. Pays-Bas

(1) Pour ne pas opérer de traitements statistiques arbitraires certaines ruptures de séries restent apparentes sur les graphiques.

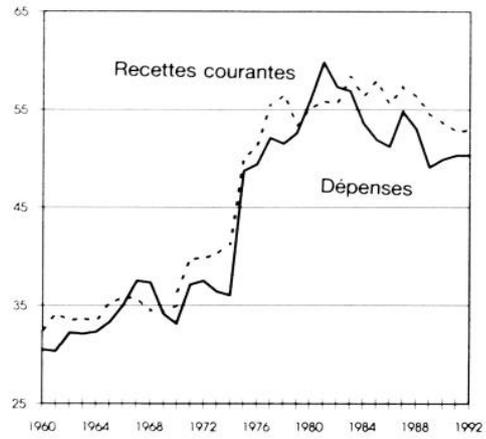
Source : CEE.

7. Dépenses totales et recettes courantes des administrations publiques ⁽¹⁾

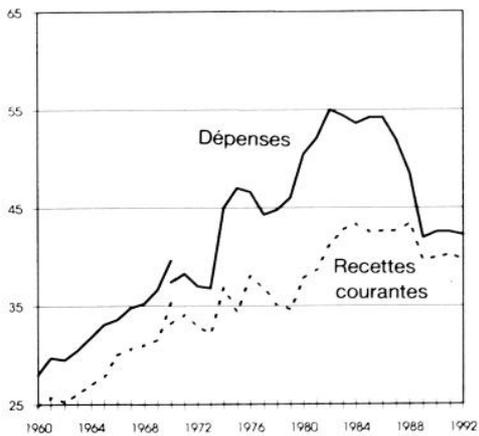
En % du PIB



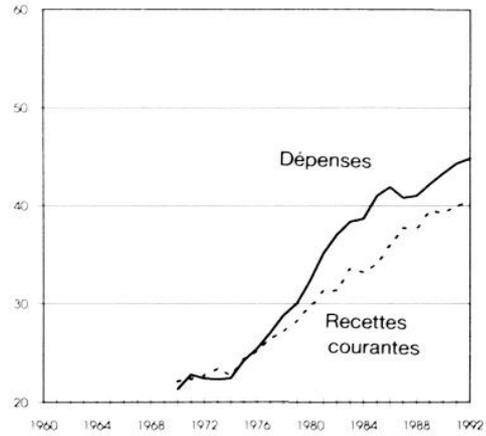
a. Belgique



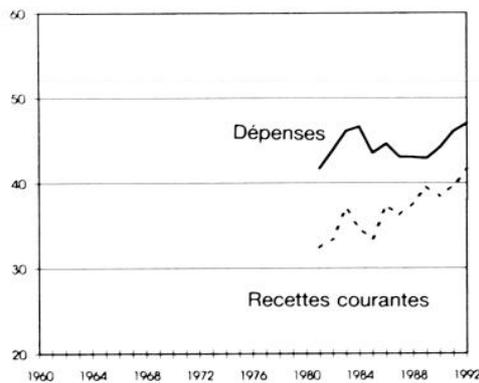
b. Luxembourg



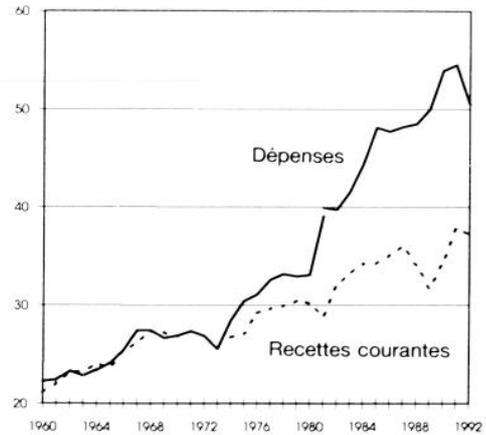
c. Irlande



d. Espagne



e. Portugal



f. Grèce

(1) Pour ne pas opérer de traitements statistiques arbitraires certaines ruptures de séries restent apparentes sur les graphiques.

Source : CEE.

salaires et des consommations en biens. Les charges d'intérêt ont aussi augmenté dans presque tous les pays. Le freinage des dépenses a commencé à toucher les subventions, pour quelques rares pays, mais surtout les dépenses d'investissement dans six pays de la CE (sur 9). L'évolution de ces dernières fut conséquente : en Allemagne, elles ont baissé de 1 point de Pib ; au Royaume-Uni elles ont été réduites de moitié de la première moitié des années soixante-dix à 1980. L'exemple du Danemark est très significatif. La consommation et les transferts ont cru fortement et seuls les investissements ont été réduits au cours de la décennie : dans les plans d'ajustement conjoncturels, ce sont ces dépenses qui étaient le plus concernées. Dans les années quatre-vingt, celles du freinage général, les dépenses furent poussées à la hausse par les charges d'intérêt partout, sauf au Royaume-Uni. Les dépenses primaires globales ont reculé dans la moitié des pays. La consommation a reculé dans huit pays, c'est-à-dire les pays autres que les quatre pays du Sud, surtout sous l'effet de la réduction de la masse salariale. Les transferts ont en revanche généralement poursuivi leur progression, à un rythme ralenti cependant, mais ils ont reculé en Belgique. C'est en Italie, en Grèce, au Danemark et en France que la hausse fut la plus forte. Les investissements ont le plus souvent encore contribué au mouvement général de baisse, de même que les subventions. La structure des dépenses publiques a donc été profondément altérée. La part des intérêts a cru assez fortement, de même que celle des transferts et de la consommation finale. La part des investissements a en revanche fortement diminué, comme celle des subventions.

étant effectivement jugé insuffisant et le poids des intérêts trop lourd. La récession de 1993 pourrait partout déboucher sur des politiques restrictives et donc coûteuses en croissance, maintenant que les marges de manœuvre ont été consommées dans les grands pays, les petits n'ayant guère intérêt à changer d'orientation. Il y aurait à nouveau convergence de fait des orientations sans véritable concertation, une certaine nécessité faisant loi.

En résumé, on constate que le premier choc pétrolier a marqué une profonde cassure et a été à l'origine de la dégradation des finances publiques : en induisant un ralentissement de la croissance, il a privé les Etats de ressources au moment où le gonflement du chômage les poussait à pratiquer la relance. La chute du dollar liée à la fin du Système monétaire international a favorisé en Europe et singulièrement en Allemagne une certaine désinflation qui a achevé de convaincre les autorités politiques de la nécessité de maintenir une forte demande publique. Le retour de bâton a été sévère dans les années quatre-vingt et c'est finalement la croissance inespérée de 1986/1989 qui a permis aux Etats d'assouplir la rigueur. La récession amorcée depuis 1991 les trouve dans une situation assainie mais sans marges de manœuvre.

Les finances publiques à moyen terme : le spectre de Maastricht

Les finances publiques seront au cœur des préoccupations de la politique économique d'ici la fin de la décennie. La dégradation conjoncturelle des soldes publics en 1992-1994 rendra encore plus difficile qu'il n'était envisagé il y a deux ans la convergence des différents pays européens vers les critères de finances publiques définis à Maastricht pour la participation à l'UEM. Les marges de manœuvre de la politique budgétaire apparaissent très réduites. Des projections réalisées à partir du modèle Mimosa dans le cadre d'un scénario tendanciel montrent que les ratios d'endettement public augmenteront fortement d'ici la fin de la décennie, et dépasseront alors 60 % du Pib dans la grande majorité des pays européens.

Les objectifs liés à l'UEM

Le traité de Maastricht lie la réalisation de l'Union monétaire à la situation des finances publiques des pays de la CE. Des échéances ont été fixées pour l'assainissement budgétaire et des normes édictées : pourront participer à la monnaie unique en 1997 au plus tôt, en 1999 sinon, les pays dont les administrations publiques auront un besoin de financement inférieur à 3 % du Pib et une dette publique brute inférieure à 60 % du Pib.

En 1992, seul le Luxembourg et l'Allemagne remplissent ces deux critères (tableau 1). Le Danemark en est très proche. Certains pays

1. Déficits et dettes publics des pays européens en 1992

En %

Ratio au PIB	Solde des administrations publiques	Dette brute des administrations publiques
RFA	- 2,8	43,2
France	- 3,9	51,6
Italie	- 9,5	108,1
Royaume-Uni	- 6,7	41,0
Belgique	- 6,8	135,3
Danemark	- 2,5	62,4
Pays-Bas	- 3,3	77,0
Irlande	- 2,8	96,8
Espagne	- 4,8	51,9
Portugal	- 5,1	66,8
Grèce	- 10,6	92,4
Luxembourg	- 0,4	5,3

Source : OCDE ; les dettes brutes du Portugal et du Luxembourg sont des données CEE de même que le solde budgétaire du Luxembourg.

dépassent le critère de solde public pour des raisons conjoncturelles (la France et surtout le Royaume-Uni). Les autres pays ont des problèmes de finances publiques plus structurels. L'Espagne et le Portugal ont une dette brute modérée mais connaissent depuis longtemps un déficit budgétaire de 3  a 5 % du Pib. Les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique, l'Italie et la Grèce ont une dette brute largement supérieure aux 60 % requis. Les trois premiers ont néanmoins réussi à stabiliser leur ratio d'endettement (l'Irlande ayant même une dette décroissante et un déficit public inférieur à 3 % du Pib), alors que l'Italie et la Grèce connaissent toujours un fort déficit et donc une dette en croissance rapide.

Il faut néanmoins se garder de juger l'état des finances publiques uniquement par référence aux normes de Maastricht. Celles-ci n'ont en rien renforc e l'urgence de l'assainissement budgétaire italien, mais le gouvernement peut désormais s'y référer pour faire accepter la rigueur. Inversement, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas, l'endettement, excessif au regard des limites de Maastricht, apparaît, eu égard à la situation macro-économique générale, moins problématique. Ces pays ont une dette publique élevée, mais sa dynamique est globalement enrayée. Surtout, ils ne connaissent pas d'autres d esequilibres : leur inflation est maîtrisée et leurs comptes extérieurs sont  quilibr es. Une politique budgétaire restrictive n'y est donc pas nécessaire, d'autant plus que le chômage y demeure important. Leur solde extérieur étant excédentaire, l'endettement public correspond à un fort niveau d'épargne priv e. Réduire la dette publique conduirait ces pays soit à accumuler des avoirs extérieurs importants au lieu de soutenir une croissance plus forte qui r eduisse le chômage, soit à diminuer le patrimoine des agents priv es, ce que ces derniers ne souhaitent pas forcément.

En outre, le traité ne donne pas pour les finances publiques des limites aussi strictes que pour l'inflation ou les taux d'intérêt. Elles pourront être appréciées en tendance : on ne devrait pas tenir rigueur à un pays dont la situation macro-économique est foncièrement saine d'avoir une dette publique supérieure à 60 % du Pib, si celle-ci est stabilisée ou décroissante. De même, l'appréciation d'un déficit tiendra compte de la situation conjoncturelle. La dégradation généralisée des comptes publics en 1991-1993 amène à relativiser les bornes de 3 % et 60 %, fixées avant le ralentissement comme critères d'une saine gestion des finances publiques.

L'impact du ralentissement conjoncturel

Le ralentissement de la croissance en Europe, initi e au Royaume-Uni, a rappel e la fragilité des équilibres budgétaires face au retournement du cycle économique. En 1992 et en 1993, les soldes budgétaires se sont fortement d egrad es dans les pays qui ont laiss e jouer les stabilisateurs automatiques (France, Allemagne), et plus encore dans ceux qui ont utilis e l'instrument budgétaire pour soutenir l'activité (Royaume-Uni). Dans

les autres pays de la CE, les dérapages pourraient être plus contenus en raison des restrictions budgétaires mises en place en 1992 et prévues pour 1993. L'Espagne, le Portugal, l'Italie, les Pays-Bas et la Belgique ont annoncé des budgets restrictifs pour 1993. Ces pays ont opté pour des politiques pro-cycliques (mais de fait relativement moins coûteuses dans les petits pays du Nord du fait du degré d'ouverture élevé de leurs économies) : les objectifs de moyen terme ont donc primé dans une situation conjoncturelle pourtant défavorable. Ainsi, une convergence au sein des pays européens se dessine de fait aujourd'hui mais vers un niveau plus élevé de déficit public que celui arrêté à Maastricht : les pays équilibrés à la fin des années quatre-vingt laissent croître leurs déficits alors que les pays qui étaient déficitaires cherchent à les contenir.

A moyen terme, la résorption des déficits conjoncturels pourrait s'avérer difficile. Dans le meilleur des cas, si l'ampleur du ralentissement actuel est l'amorce d'un cycle économique marqué, la récession sera suivie d'une reprise soutenue. Les stabilisateurs automatiques joueront alors en faveur du redressement des comptes publics. Néanmoins, pour revenir au solde de 1990 sans durcir la politique budgétaire, il faudrait que la croissance s'établisse pendant deux ou trois ans largement au-dessus de la croissance potentielle (puisqu'elle lui aura été, de 1991 à 1993, largement inférieure) ; en France par exemple, l'écart cumulé entre l'activité constatée et l'activité potentielle (estimée ici à 3 %) sur la période 1991-1993 est de plus de 6 points. Pour rattraper l'effet des stabilisateurs automatiques, il faudrait une croissance de 5 % entre 1994 et 1996. Cela ne suffirait pas à ramener le déficit à son niveau de 1990 car la charge d'intérêt, qui s'accroît avec le déficit, ne se réduit pas avec la reprise mais seulement avec une baisse des taux d'intérêt, que la récession actuelle est d'ailleurs de nature à accélérer. En l'absence d'un regain important de croissance, le rétablissement des équilibres budgétaires exigera un durcissement de la politique économique, lequel sera d'autant plus difficile à mettre en œuvre que la reprise sera faible.

Les marges de manœuvre budgétaires d'ici 1999

Les marges de manœuvre budgétaire seront très limitées en Europe d'ici la fin de la décennie. Afin de mesurer plus précisément l'ampleur de l'ajustement à effectuer dans chaque pays, nous avons calculé, en moyenne sur la période 1995-1999, le taux de croissance des dépenses publiques primaires compatible à la fois avec une stabilité des taux de prélèvement et avec le respect des critères de Maastricht à l'horizon 1999 (tableau 2) ⁽⁵⁾. Dans tous les pays, il sera nécessaire d'augmenter le solde primaire et donc, en l'absence de relèvement des prélèvements, de diminuer le poids des dépenses publiques dans le Pib, et cela de façon très marquée pour les pays les plus lourdement endettés.

(5) Les hypothèses de taux d'intérêt et de taux de croissance utilisées pour ce calcul sont issues du scénario à moyen terme réalisé avec le modèle MIMOSA et publié dans ce numéro de la revue de l'OFCE.

2. Croissance requise des dépenses primaires en volume pour respecter les critères de Maastricht en 1999 à taux de prélèvements inchangés

Taux de croissance moyens	PIB réel 1994-99	Dépenses primaires 1980-1990	Dépenses primaires 1985-1990	Croissance requise des dépenses (1)	Critère atteint en 1999 (2)
RFA	2,9	1,3	2,5	2,1 1,3	déficit dette brute
France	2,4	2,9	2,2	0,9 - 0,7	déficit dette brute
Italie	2,2	4,0	3,2	0,9 - 8,7	déficit dette brute
Royaume-Uni	2,2	2,2	1,9	- 0,1 - 0,7	déficit dette brute
Belgique	2,4	0,2	0	1,7 - 10,9	déficit dette brute
Danemark	2,4	1,9	2,2	1,5 - 0,5	déficit dette brute
Pays-Bas	2,4	1,1	1,5	2,5 - 0,4	déficit dette brute
Irlande (3)	3,0	1,6	- 1,4	2,9 - 2,3	déficit dette brute
Espagne (4)	2,4	nd	4,7	0,8 - 0,1	déficit dette brute
Portugal (3)	2,4	3,5	1,9	2,2 2,1	déficit dette brute
Gr��ce	2,0	4,8	1,3	- 1,2 - 6,8	déficit dette brute

(1) Taux de croissance moyen sur la période 1994-1999 pour respecter les critères en 1999

(2) Ratio atteignant la limite fix  e par le traité de Maastricht

(3) Croissance des dépenses sur les périodes 1979-1989 et 1984-1989

(4) Croissance des dépenses sur la période 1985-1989

Sources : OCDE, modèle MIMOSA (OFCE), calculs des auteurs.

Dépenses publiques : l'alourdissement est-il inéluctable ?

Au delà du ralentissement conjoncturel du début de cette décennie, qui devrait amener les budgets publics, rapportés au Pib, à des niveaux historiques, la progression des dépenses devrait être soutenue à moyen terme par plusieurs facteurs. Les évolutions démographiques pèseront à la hausse sur les dépenses sociales dans la plupart des pays. La proportion de personnes âgées devrait généralement augmenter, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark faisant notablement exception. La proportion des jeunes devrait moins baisser que dans les années quatre-vingt, sauf

en Grèce et en Irlande. La pression sur les dépenses de retraites sera renforcée par l'arrivée à maturité des systèmes de retraite. Les prestations santé subiront l'effet démographique. Les dépenses d'enseignement, malgré la diminution du nombre des jeunes, devraient s'accroître du fait à la fois de l'élévation des taux de scolarisation et de la demande d'un meilleur niveau éducatif. La consommation publique ne pourra plus guère être comprimée, le freinage des rémunérations des fonctionnaires dans les années quatre-vingt ne pouvant être reconduit et nécessitant plutôt un rattrapage à l'avenir. La contraction des dépenses d'investissement opérée depuis le début des années soixante-dix (encadré 1) a, dans certains pays, entraîné une dégradation des infrastructures à laquelle il sera indispensable de remédier dans les années à venir ; ce type de dépenses est, par ailleurs, de plus en plus considéré comme un facteur permettant de relever la productivité globale des économies et de soutenir la croissance de moyen terme. C'est pourquoi les gouvernements semblent désormais plus enclins à l'encourager. Une hausse des dépenses d'environnement est également probable.

Au total, la croissance tendancielle des dépenses primaires devrait rester vive dans la décennie quatre-vingt-dix. Le rythme de croissance de l'économie aura une importance primordiale : si celui-ci est faible, la stabilisation des ratios de dépenses, et plus encore leur diminution, ne sera obtenue que par une réduction volontariste de certains postes ; en revanche, dans la phase ascendante du cycle, une inflexion à la baisse pourra plus facilement être amorcée.

Pour certains pays, compte tenu des besoins des dépenses publiques et de l'ajustement requis pour satisfaire ou se rapprocher des critères de Maastricht, une augmentation des recettes ne pourra être évitée ; pour les plus endettés, les objectifs de Maastricht sont d'ores et déjà hors d'atteinte.

Les privatisations : un moyen de réduire la dette publique brute ?

Confrontés à la fois au souci de stabiliser les prélèvements, à la difficulté de réduire le poids des dépenses et à l'impératif de limiter les déficits et l'endettement, la plupart des pays européens envisagent dans les années à venir de procéder à des privatisations. La vente d'entreprises publiques améliore le solde budgétaire mais ne modifie pas directement le besoin de financement des administrations publiques, qui est le critère retenu pour l'entrée dans l'UEM. Elle réduit en revanche le besoin d'emprunt et donc le montant de la dette publique brute. Elle est ainsi susceptible de réduire ultérieurement les charges d'intérêt et le besoin de financement des administrations publiques.

Dans les années quatre-vingt, nombre de pays ont eu recours aux privatisations, généralement pour des montants peu élevés. Deux pays ont procédé à des privatisations massives : le Royaume-Uni (de 7 à

11 points de Pib selon les estimations) et le Portugal (près de 6 points). Les autres ont opéré des ventes moins substantielles, afin de préserver un secteur public important ou parce que celui-ci était déjà réduit.

Pour réduire les dettes publiques, de nouveaux programmes de privatisation sont prévus. Le plus important est celui de l'Italie mais, du fait de la faible capacité d'absorption du marché boursier, le rythme de cession ne pourra être très rapide et les recettes attendues sont faibles (2,5 % du Pib sur la période 1993-1995) comparées au montant de la dette publique (plus de 100 % du Pib). Compte tenu de l'importance du secteur public italien, des privatisations ultérieures pourront encore avoir lieu, mais rien ne permet de les chiffrer aujourd'hui. La France et l'Allemagne devraient également procéder à des ventes d'entreprises publiques dans les années à venir. Le Portugal poursuit son programme de cession d'actifs publics et les recettes pour 1993 seraient de l'ordre de 1,5 point de Pib. Enfin, le mouvement de privatisation est amorcé en Belgique (0,7 point de Pib prévus entre 1993 et 1995), en Espagne et en Grèce. En tout état de cause, les montants des recettes de privatisation prévisibles dans les différents pays paraissent faibles en regard des stocks d'endettement public.

Des marges de manœuvre liées à une baisse massive des taux d'intérêt ?

Les charges d'intérêt pourraient baisser dans certains pays avec le repli des taux d'intérêt. Néanmoins, cet effet sera lent à se manifester dans les pays où la dette a une maturité élevée, et où les variations des taux de marché se répercutent par conséquent avec retard dans les taux apparents de la dette. Dans les pays où la dette est largement libellée à court terme ou à taux variable (cas de l'Italie et en général des pays fortement endettés), l'allègement de la charge d'intérêt pourrait être plus important. En tout état de cause, l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, qui détermine la dynamique de l'endettement restera important et ne devrait baisser que très progressivement.

Un alourdissement inexorable de l'endettement public ?

Une large partie de l'évolution à moyen terme des endettements est déterminée par le stock actuel de dette. Les autres variables qui entrent en ligne de compte sont la croissance nominale, le solde primaire et les taux d'intérêt. On se basera ici sur les projections à moyen terme de l'économie mondiale réalisées à l'aide du modèle MIMOSA.

Le scénario MIMOSA se caractérise, dans les grands pays européens, par une reprise en 1994 puis, de 1994 à 2000, par une croissance modérée et une inflation faible. Ceci permet une réduction importante des taux d'intérêt nominaux. La croissance des pays d'Europe du Nord est en

moyenne de 2,5 % par an, tandis que leur inflation reste contenue. La mise en œuvre des programmes de convergence dans les pays d'Europe du Sud se traduit par un ralentissement de l'inflation au prix d'une réduction de la croissance réelle. Les politiques budgétaires sont restrictives en Italie et au Royaume-Uni. Ailleurs, les soldes primaires s'améliorent du fait de l'action des gouvernements aidés par la reprise conjoncturelle. Le parti pris est donc globalement de prolonger les politiques d'assainissement des finances publiques à l'horizon de la mise en œuvre de l'UEM.

Dans ce scénario, la majorité des pays européens se situerait, en 1999, encore au-delà des critères de Maastricht. Seuls le Luxembourg et le Portugal y satisferaient. L'Espagne en serait très proche.

3. Projection des dettes et des déficits publics des pays européens

Dette brute / PIB Solde public / PIB	1980	1990	1993*	1996**	1999**
RFA	32,5 - 2,9	44,1 - 2,0	46,6 - 4,1	64,8 - 4,6	70,9 - 4,4
France	37,3 0	46,7 - 1,4	56,7 - 5,7	65,5 - 4,3	71,0 - 3,5
Italie	58,5 - 8,6	100,5 - 10,9	114,5 - 9,5	121,9 - 9,1	124,3 - 6,2
Royaume-Uni	54,6 - 3,3	34,9 - 0,7	47,8 - 8,3	55,7 - 5,2	58,9 - 3,5
Belgique	79,9 - 9,2	130,0 - 5,3	140,0 - 6,6	140,3 - 5,4	134,9 - 3,7
Danemark	33,5 - 3,3	59,7 - 1,4	65,7 - 3,8	71,1 - 3,1	72,3 - 1,5
Pays-Bas	45,9 - 4,0	79,2 - 5,3	79,7 - 3,6	71,6 - 2,6	79,1 - 1,7
Irlande	78,0 - 11,8	103,1 - 1,8	95,1 - 3,7	89,5 - 2,1	81,5 - 1,6
Espagne	18,5 - 2,5	44,1 - 4,0	55,7 - 5,4	59,5 - 3,6	62,2 - 3,2
Portugal	37,1 5,5	68,4 - 5,8	66,2 - 4,6	62,4 - 3,3	56,4 - 1,8
Grèce	27,7 - 2,9	80,7 - 18,6	90,9 - 10,4	92,2 - 8,1	94,2 - 6,6
Luxembourg	13,8 - 0,8	7,3 - 5,6	5,6 - 0,5	5,2 - 0,4	5,8 - 0,5

* Préviation OCDE
** Projection OFCE

Sources : OCDE, MIMOSA (OFCE), calculs des auteurs.

L'Allemagne ne réussirait ni à stabiliser la croissance de son endettement, qui dépasserait 60 % du Pib dès 1995, ni à ramener son déficit public au dessous de la barre des 3 %. Des transferts durablement élevés versés aux Länder de l'Est pèseraient fortement sur le budget ; ceux-ci seraient en partie financés par des augmentations d'impôts, qui seraient mises en place à partir de 1995, mais le déficit public se maintiendrait néanmoins durablement à 4 points de Pib, en raison notamment de l'alourdissement de la charge d'intérêt. L'accroissement de l'endettement serait en effet massif, car à l'accumulation des déficits s'ajouterait la prise en charge par l'Etat Ouest-allemand de la dette héritée de l'ex-RDA, ce qui ajouterait 10 points de Pib à la dette publique en 1995. Du fait d'une croissance faible (2,4 % par an en moyenne), la France conserverait durablement un déficit public de l'ordre de 3,5 % du Pib. La dette continuerait à s'accroître et dépasserait 70 % du Pib à la fin de la période. En Italie, une politique budgétaire restrictive permettrait de ramener le déficit public à 6,2 points de Pib d'ici 1999, mais celle-ci pèserait fortement sur la croissance nominale. La réduction de l'inflation et la crédibilité de la politique budgétaire permettraient une forte baisse des taux d'intérêt, mais le ratio d'endettement ne pourrait qu'être stabilisé à l'horizon 2000. Le Royaume-Uni, après avoir connu un solde public très déficitaire de 1991 à 1994 et un accroissement corrélatif de près de 20 points de sa dette publique (qui annule tous les gains des années quatre-vingt), serait obligé de mettre en œuvre une politique très restrictive à partir du milieu de la décennie. Les dépenses publiques seraient quasiment stabilisées en part du Pib, l'alourdissement de la charge d'intérêt étant compensée par une réduction du poids des dépenses primaires, tandis que les prélèvements seraient accrus de 4 points de Pib. Les pays lourdement endettés (Belgique, Irlande) verraient leurs stocks de dette se réduire, mais très insuffisamment par rapport aux critères de Maastricht. Il n'apparaît cependant dans ces pays guère de marge de manœuvre pour infléchir plus durablement la dynamique de la dette publique.

Assez lourdement endettés, les membres de la CE ont pris dans le traité de Maastricht des engagements qui limitent singulièrement leurs possibilités budgétaires ; ils peuvent chercher soit à les revoir, soit à accroître leur budget commun, celui géré à Bruxelles, pour en faire un nouvel outil de politique économique. Le montant actuel de ce budget et les prises de position récentes de certains dirigeants européens plaident pour l'instant plutôt pour une nouvelle réflexion sur les critères de Maastricht.

2. Le modèle de dette

La dette publique nette s'écrit à tout instant :

$$DN = DN_{(-1)} + r DN_{(-1)} - SP$$

avec DN la dette nette, r le taux apparent servi sur la dette nette, SP le solde primaire.

On peut écrire :
$$\frac{DN}{PIB} = (1+r) \frac{DN_{(-1)}}{PIB_{(-1)}} - \frac{S}{PIB}$$

soit encore
$$dn = \frac{1+r}{1+g} dn_{(-1)} - sp$$

où dn représente le ratio de la dette nette au pib, g le taux de croissance nominal de l'économie, sp le ratio du solde primaire rapporté au Pib.

A tout instant le solde primaire compatible avec une stabilité du ratio de la dette nette au Pib s'écrit :

$$sp_r = \frac{r-g}{1+g} dn_{(-1)}$$

La dynamique à moyen terme du ratio d'endettement dépend des seules valeurs de r, g et sp. Selon le signe de l'écart r-g, elle est convergente ou explosive.

Si l'on considère r, g et sp constants dans le temps, la dette nette peut s'écrire à l'instant t :

$$dn(t) = \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^n dn(t_0) - sp \sum_{i=0}^{n-1} \left(\frac{1+r}{1+g} \right)^i$$

et en posant $\alpha = \frac{1+r}{1+g}$, on a :
$$dn(t) = \alpha^n dn(t_0) - sp \frac{1-\alpha^n}{1-\alpha}$$

- Si $g > r$, le ratio d'endettement converge vers une valeur égale à :

$$\frac{1+g}{r-g} sp$$

- Si $g < r$, la dynamique de l'endettement est explosive :

— si $sp < dn(t_0) \frac{r-g}{1+g}$, le ratio d'endettement augmente indéfiniment (le solde primaire peut être un excédent ou un déficit) ;

— si $sp > dn(t_0) \frac{r-g}{1+g}$, le ratio d'endettement diminue indéfiniment (le solde primaire est un excédent) ;

— si $sp = dn(t_0) \frac{r-g}{1+g}$, le ratio d'endettement est stable (le solde primaire est un excédent).

Lorsque le taux d'intérêt est plus élevé que le taux de croissance de l'économie, ce qui est le cas depuis le début des années quatre-vingt en Europe, la stabilité ou la réduction du ratio d'endettement ne peut être obtenue qu'en dégagant un excédent primaire. Dans les années soixante et soixante-dix au contraire, des déficits importants pouvaient être compatibles avec une stabilité voire une décroissance du ratio d'endettement car les taux d'intérêt étaient inférieurs aux taux de croissance des économies.

Le budget européen

Dès la signature du Traité de Paris créant la CECA en 1951, l'Europe s'est dot  e d'un budget. Le premier budget de la CECA était de 4,6 millions de dollars, soit 0,042 % du budget de l'Etat français de l'époque. Le développement de la construction européenne s'est accompagné de l'augmentation régulière du budget. Le Traité de Rome puis la mise sur pieds de la politique agricole commune ont provoqué des ressauts importants : le budget a doublé entre 1957 et 1961, puis triplé entre 1961 et 1965. Les années soixante ont vu également entériner le principe de l'élaboration en une monnaie spécifique, au début égale à un dollar. Suite à la signature du traité de Bruxelles en 1965 sur la fusion des exécutifs, les années soixante-dix sont celles de la préparation d'un budget unique dans une unité de compte appel  e désormais Ecu, et définie à partir de 1979 comme un panier des monnaies des pays membres. Elles sont aussi et surtout celles de l'élargissement de la Communauté. Les années quatre-vingt, jusqu'au sommet d'Edimbourg de fin 1992, sont caract  ris  es par l'affrontement de deux thèses sur l'avenir de ce budget : les partisans d'une construction européenne dynamique aboutissant, à terme rapproché, à la création d'un Etat européen plaident pour son augmentation et la diversification de son contenu ; les défenseurs d'un projet plus limitatif soutiennent, au nom de la subsidiarité, la nécessité de contenir son évolution et de laisser aux Etats membres la responsabilité de définir à leur niveau une politique budgétaire structur  e. Trois questions sont au centre de ces débats : le contenu du budget, l'adéquation des règles de contribution de chaque pays à sa richesse réelle, son impact sur les économies des pays membres.

Le contenu du budget de la CE

Pour l'instant, le budget de la CE, malgré l'augmentation rapide de ces dernières années, reste peu élevé par rapport au poids économique de la Communauté. En 1992, il était de 65,5 milliards d'écus, soit 34,2 %

4. Répartition du budget communautaire pour 1992 (par grands types de dépenses)

En %

Agriculture et pêche	61,0
Politique régionale	15,5
Politique sociale	8,0
Coopération extérieure	4,5
Fonctionnement administratif	4,5
Divers	6,5
TOTAL	100,0

Source : Commission de la Communauté.

du budget de l'Etat français ou encore 1,2 % du Pib de la zone. Il est en outre peu diversifié, son contenu étant déséquilibré au profit des dépenses agricoles. La part du fonctionnement dans le budget est stable : 4,5 % du budget en 1992, soit la même proportion qu'en 1980. Avec 25 200 agents, dont 18 000 à la Commission de Bruxelles, la CE ne peut être assimilée aux appareils bureaucratiques des grands Etats.

La prépondérance de l'agriculture, liée à son rôle majeur dans l'intégration européenne, s'atténue au fur et à mesure que de nouvelles politiques sont mises en place. Ainsi, les dernières adhésions ont été le fait de pays moins riches que le noyau initial : en 1990, le Pib par habitant de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'ancienne RDA était inférieur à 70 % du Pib moyen de la CE. Pour réduire ces inégalités et favoriser l'intégration, ont été créés des fonds dits structurels, dont la part dans le budget est passée de 1,2 % en 1970, à 17,2 % en 1980 et 20,2 % en 1990. La création de ces fonds a par ailleurs répondu au souci de certains membres de donner plus de liberté budgétaire à la CE et de dépasser le stade d'un budget inerte reflétant quelques grandes politiques reproduites d'année en année. La présidence belge de 1982 a obtenu que la classification des dépenses décidée en 1975 en dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, sur lesquelles les intervenants dans le processus budgétaire (Commission, Conseil, Parlement) disposent d'une marge d'initiative, cesse d'être formelle et aléatoire. Sont désormais obligatoires les crédits de garantie des marchés agricoles, de soutien à la pêche, ainsi que les conventions avec des pays tiers ; sont non-obligatoires les fonds structurels, y compris agricoles, les crédits pour la recherche et le fonctionnement. Malgré un encadrement strict des dépenses non-obligatoires, leur part dans le budget a cru régulièrement depuis 1982, passant de 31,6 % en 1983 à 36 % en 1992.

*5. Types de dépenses couvertes par les fonds structurels
(en pourcentage du budget)*

	1975	1980	1985	1990
Action régionale	1,2	7,0	8,8	10,1
Action sociale	2,5	6,3	7,8	7,0
Agriculture	2,6	3,9	3,0	3,1
TOTAL	6,3	17,2	19,6	20,2

Source : Commission de la Communauté.

**La répartition géographique du budget
et le problème britannique**

L'émergence des fonds structurels a été en partie la conséquence des contestations britanniques sur la répartition géographique du budget.

Le mode de calcul des dépenses — essentiellement agricoles — favorise les pays à agriculture importante. Si les pays qui en tirent avantage sont en général les pays les moins développés, cette règle n'est pas automatique : une agriculture peu aid  e peut voisiner avec une industrie déclinante comme en Grande-Bretagne, pays qui ne fait plus partie du groupe des pays les plus riches d'Europe. Symétriquement, certains dans ce groupe bénéficient de versements agricoles significatifs : ainsi les Pays-Bas absorbent à eux seuls 37 % des subventions communautaires aux producteurs de lait. Les recettes constituent l'autre déterminant de la contribution nette de chacun. Elles ont quatre origines : les versements assis sur les produits agricoles ; les droits de douane ; un pourcentage de la TVA ; une contribution spéciale, cr  e en 1988, calcul  e à partir du Pib de chaque Etat membre et dont l'objectif est de porter les recettes globales à 1,2 % du Pib de la Communauté. Le prélèvement total ainsi obtenu est à peu près proportionnel au Pib de chaque Etat, mais pénalise, par le reversement des droits de douane, les pays qui continuent à commercer abondamment hors de la Communauté.

6. Répartition des ressources du budget communautaire pour 1992

En %

Ressource TVA	57
Droits de douane	25
Ressources agricoles et diverses	7
Contribution assise sur le PIB	11

Source : Commission de la Communauté.

Doté d'une agriculture moderne et d'une économie très tourn  e vers l'extérieur de la Communauté, le Royaume-Uni est depuis son adhésion un des principaux contributeurs nets. C'est pourquoi, il a constamment réclamé un statut particulier qu'il a obtenu formellement au sommet de Fontainebleau en 1984. Après la période 1973/1984 où l'on avait cherché vainement    accroître les dépenses sur son territoire, les négociateurs de l'accord ont opté pour une réduction de ses versements de TVA. Initialement transitoire, ce statut dérogatoire reste, huit ans après, toujours en vigueur. En effet, bien que la part du Royaume-Uni dans les recettes soit à un niveau inférieur à sa part de Pib, il demeure un des principaux pourvoyeurs du budget.

L'impact macro-économique

Faible et surtout consacré à l'agriculture, le budget a un impact macro-économique encore négligeable, sauf pour la Gr  ce et l'Irlande qui auront reçu en 1992 l'équivalent de 6,5 % de leur Pib. Pourtant, en lançant son initiative de croissance et en proposant de porter le budget à 1,6 % du Pib en 1997 (« paquet Delors 2 »), la Commission a cherché à

**7. Retours nets au profit des états membres cumulés
sur la période 1986-1990***

En millions d'Ecus

RFA	- 26 775
France	- 7 680
Italie	- 1 850
Royaume-Uni	- 12 855
Belgique	- 3 895
Danemark	+ 1 645
Pays-Bas	+ 3 390
Irlande	+ 6 720
Espagne	+ 3 385
Portugal	+ 2 210
Grèce	+ 8 870
Luxembourg	- 310

* Le retour net pour un Etat membre est égal à l'ensemble des versements reçus de la CE diminués des versements effectués à son profit : un signe moins signifie qu'il verse plus qu'il ne reçoit. Le total est négatif pour trois raisons :

- la date des décaissements au profit d'un pays varie
- les dépenses de fonctionnement de la Commission ne sont imputées à aucun pays bien que l'essentiel se fasse en Belgique
- de même, les dépenses extérieures ne font pas l'objet d'imputation géographique

Source : Commission de la Communauté.

**8. Part de chaque Etat dans le PIB communautaire et
dans les recettes de la CE en 1992**

En %

	Part dans les recettes	Part dans le PIB
RFA	28,5	24,7
France	19,4	19,8
Italie	15,1	18,1
Royaume-Uni	12,3	16,2
Belgique	4,1	3,2
Danemark	1,9	2,2
Pays-Bas	5,8	4,6
Irlande	1,0	0,7
Espagne	8,8	8,2
Portugal	1,4	1,0
Grèce	1,5	1,1
Luxembourg	0,2	0,2

Source : Commission de la Communauté.

9. Structure des versements à la CE pour quelques grands pays en 1992

En %

	Agriculture	TVA	Douane	«PIB»
RFA	2,7	57,3	20,1	19,9
France	3,3	62,8	13,0	20,9
Royaume-Uni	3,2	40,1	29,1	27,6

Source : Commission de la Communauté.

s'engager dans la voie d'une politique de croissance au niveau européen. Pour cela, il faudrait :

— que recettes et dépenses entrent dans le cadre de ce que l'on appelle les stabilisateurs automatiques. Cela signifie qu'en cas de ralentissement d'activité, la Communauté n'ait pas une recette garantie et puisse faire le choix de laisser filer son déficit. Le moyen le plus naturel pour y parvenir est que soit définie une fiscalité européenne propre, corrélée à l'évolution conjoncturelle. On pourrait concevoir qu'au-delà des droits de douane la CE dispose d'un impôt spécifique dont elle gérerait la définition (assiette et taux) : cela pourrait être la taxe sur l'essence qui se rapporte à une quantité physique consommée, ce qui permet d'échapper aux conséquences des distorsions de prix d'un pays à l'autre, ou l'impôt sur les sociétés ou sur les revenus du capital qui touche des facteurs de production mobiles. La création d'un impôt européen est souhaitée par certains hommes politiques pour des raisons économiques, mais aussi pour que les contribuables mesurent mieux la dimension financière de la CE ;

— que le volume global du budget soit suffisant pour que la dépense ait un impact réel. En s'appuyant sur le principe de subsidiarité, les autorités de Bruxelles pourraient assumer entièrement la responsabilité et la maîtrise d'œuvre de projets. Au cours de ces dernières années, l'ouverture croissante des économies européennes vers celles de leurs partenaires de la CE a conduit à la diminution du multiplicateur de dépenses keynésien de ces pays et handicapé toute politique de relance du fait de la contrainte extérieure. La définition d'une zone monétaire et budgétaire plus vaste permettrait, au travers de nouvelles solidarités, de s'en libérer.

L'intérêt des pays de la CE est donc de chercher, dans l'élargissement de la zone d'action des finances publiques, une plus grande liberté dans leur gestion conjoncturelle. L'abandon à Edimbourg du « paquet Delors 2 » puis le faible montant retenu finalement pour « l'initiative de croissance » indiquent que l'on s'oriente vers un rejet de cette démarche et le renvoi vers chaque pays de la définition des stratégies budgétaires, sans que rien ne soit prévu pour organiser la coopération des politiques nationales.

*

**

La politique budgétaire — des pays membres de la communauté — devrait donc conserver en moyenne un biais nettement restrictif d'ici la fin de ce siècle, compte tenu des objectifs affichés en matière de solde et de dette publics, ce qui pèserait fortement sur les perspectives de croissance. Contrairement aux années quatre-vingt, pendant lesquelles dépenses et recettes ont été réduites, elle pourrait cependant s'accompagner d'une augmentation de la taille du secteur public — favorisée par des besoins en dépenses plus élevés et un contexte généralement moins défavorable à l'Etat — et donc d'une certaine augmentation des prélèvements obligatoires.

Références bibliographiques

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES : *Economic Papers*, Country studies, différents pays.
- FITOUSSI J.P. et LE CACHEUX J., 1992 : *Dette publique et déficits, évaluation et conséquences*, Fondation nationale des sciences politiques, novembre.
- HAAN J. de et *alii*, 1992 : « Towards budget discipline : an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU », *Economic Papers* n° 99, Commission of the European Communities.
- OCDE, 1985 : « le rôle du secteur public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 4, printemps 1985.
- OCDE, *Etudes économiques*, différents pays, Paris.
- OCDE, *Perspectives économiques*, différents numéros, Paris.
- OCDE, 1987 : *La santé : financement et prestations*, Paris.
- OCDE, 1988 : *L'avenir de la protection sociale*, Paris
- OCDE, 1988 : *Changement de cap en politique économique, onze études de cas*, Paris.
- OXLEY HOWARD et MARTIN JOHN P., 1991 : « La maîtrise des dépenses et des déficits des administrations publiques : évolution au cours des années quatre-vingt et perspectives pour les années quatre-vingt-dix », *Revue économique de l'OCDE*, n° 17, automne 1991.
- ROSSI N. et VISCO I., 1992 : « Private saving and Government deficit in Italy (1951-1990) », *Tem di discussione*, Banca d'Italia, n° 178, octobre.
- SANTINI J.J., 1986 : « La politique budgétaire britannique », *Economie et Prévision*, n° 73.
- SANTINI J.J., 1988 : « la stratégie macro-économique britannique (1979-1986), une stratégie monétariste ? » Direction de la prévision, document de travail.
- STERDYNIAK H. et *alii*, 1991 : *Vers une fiscalité Européenne*, Economica.
- STRASSER D., 1990 : *Les finances de l'Europe*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 6^e édition.