

Application laborieuse du Pacte de stabilité et de croissance (Janvier 2002 – Mai 2003)

Gérard Lang

Au cours de ses deux premières années (1999-2000), l'Union monétaire européenne a bénéficié d'une croissance exceptionnelle, qui a facilité la réduction des déficits budgétaires des Etats membres que la Pacte de stabilité et de croissance leur imposait. Le retournement conjoncturel intervenu en 2001, caractérisé par une baisse brutale des taux de croissance, a stoppé la réduction des déficits et a, au contraire, provoqué une dégradation des soldes budgétaires, au point que le déficit de trois pays, le Portugal, l'Allemagne et la France, dépasse, dès 2001 pour le premier, et en 2002 pour les deux autres, le seuil de 3 % du PIB. En application du Pacte, la Commission a demandé à ces pays de pratiquer des politiques budgétaires restrictives de réduction de leurs déficits, donc des politiques procycliques, alors qu'ils connaissent un taux de croissance faible et une montée du chômage. Le respect rigide et dogmatique des règles du Pacte a donc été privilégié au détriment de la stabilisation macroéconomique. La réticence des deux pays les plus importants de la zone à mettre en œuvre ce type de politique, combinée avec une politique monétaire insuffisamment expansionniste, expliquent les difficultés d'application du Pacte, dès février 2002, et sa remise en question, ce qui était prévisible et prévu.

Les programmes de stabilité présentés pour 2002 prévoyaient tous la poursuite de la réduction des déficits, de telle sorte que la Commission, approuvée par le Conseil, pouvait fixer un solde budgétaire excédentaire ou proche de l'équilibre pour l'année 2004. Cet objectif fut encore confirmé par le Conseil européen de Barcelone de mars 2002, alors qu'il ne semblait déjà plus réalisable.

Se fondant sur des prévisions de croissance optimistes, de nombreux pays ont voulu profiter de la haute conjoncture pour baisser les prélèvements obligatoires sans réduire les dépenses publiques. Ces politiques procycliques expansionnistes ont donné en 2002 une impulsion budgétaire de 0,2 point de PIB, (essentiellement du fait de l'Allemagne) (*Revue de l'OFCE*, octobre 2002, p.105). Mais elles ont aussi empêché les déficits budgétaires de baisser davantage.

Malheureusement, les prévisions d'une poursuite de la croissance ne se sont pas vérifiées. Par suite du retournement de la conjoncture internationale, le taux de croissance de la zone Euro tombe à 1,5% en 2001 et à 0,8% en 2002. La conséquence

en est, pour la première fois depuis 1993, une remontée des déficits budgétaires dans la zone Euro qui, de 0,9% du PIB en 2000, passent à 1,5% en 2001 et 2% en 2002. Les 3^e et 4^e programmes de stabilité (publiés respectivement début 2001 et 2002), fondés sur des hypothèses de croissance trop optimistes, n'ont pas pu être respectés. Pour trois pays en particulier, le Portugal, l'Allemagne, puis la France, les déficits se sont rapprochés du seuil de 3% ou l'ont dépassé, ce qui a obligé la Commission à lancer les procédures prévues dans ces cas par le Pacte afin d'en faire respecter les objectifs (1). Les premières procédures – celles qualifiées d'avertissement précoce – lancées à l'encontre de l'Allemagne et du Portugal sont rejetées par le Conseil le 12 février 2002 : c'est le premier échec du Pacte, signe manifeste d'une certaine réticence des pouvoirs politiques à l'appliquer à un grand pays, et qui confirme les craintes d'un certain nombre d'observateurs (2). Mais le Pacte, que certains croyaient déjà enterré, survit, comme le démontre la procédure adoptée par le Conseil en novembre 2002 à l'encontre du Portugal, qui, en élève obéissant, ce que sont d'ailleurs tous les «petits» pays, s'empresse de suivre les recommandations de la Commission pour

réduire son déficit excessif (3), puis les procédures lancées le 21 janvier 2003 contre l'Allemagne et la France, qui sont plutôt, surtout en ce qui concerne la France, des élèves récalcitrants (4). Quant à la Commission, consciente de l'hostilité croissante suscitée par une application trop rigide du Pacte, elle propose son assouplissement jusqu'à satisfaire finalement les plus récalcitrants (5).

1 Les objectifs et les règles du Pacte de Stabilité et de croissance.

Conclu au Conseil européen de Dublin de décembre 1996, à l'initiative de l'Allemagne, le Pacte de Stabilité et de Croissance vise à imposer des règles de discipline budgétaire aux Etats membres à défaut d'une coordination positive des politiques budgétaires nationales qui restent autonomes. Le Pacte a des objectifs qu'il essaye d'atteindre à travers des règles et des procédures de surveillance mutuelle.

A. Les objectifs.

1°) Le Pacte veut d'abord éliminer un *aléa moral*. Il s'agit du risque que certains pays, dans lesquels la tradition de finances saines n'est pas suffisamment ancrée, ne profitent de leur entrée dans l'union monétaire pour augmenter leurs déficits budgétaires avec l'espoir, en cas d'incapacité de rembourser leurs dettes, d'être renfloués par leurs partenaires de l'Union ou de se voir accorder des crédits exceptionnels par la Banque centrale européenne. Ces deux risques sont prévus par le traité de Maastricht. L'article 103 du Traité de l'Union européenne (article 104 B du traité de Maastricht) stipule que «ni la Communauté, ni les Etats membres ne répondent des engagements d'un Etat membre, ni ne les prend à sa charge». Quant à l'article 101 (article 104 du Traité de Maastricht), il interdit strictement le financement monétaire, c'est-à-dire par crédit accordé par la Banque centrale européenne ou les Banques centrales nationales, des déficits budgétaires. Mais ces deux articles n'ont pas semblé suffisants : le Pacte les rend plus crédibles en interdisant et en précisant les déficits excessifs, en mettant en place un système de sanctions.

2°) Le PSC veut obliger les Etats à arriver à moyen terme à un «solde équilibré ou proche de l'équilibre» de manière à permettre aux *stabilisateurs budgétaires*

automatiques de jouer. En période de forte croissance (phase haute du cycle économique), les recettes fiscales augmentent, ce qui freine l'accroissement de la demande globale, et le solde budgétaire doit s'améliorer jusqu'à devenir excédentaire. Grâce à cet excédent, la détérioration du solde, inévitable en période de faible croissance (phase basse du cycle) à cause de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des dépenses publiques, surtout celles à caractère social (allocations chômage), pourra se faire sans que le déficit dépasse le seuil de 3 % du PIB.

3°) En encourageant les stabilisateurs automatiques, le PSC doit réduire le caractère discrétionnaire des politiques budgétaires, considéré comme facteur d'incertitude supplémentaire, avec méfiance par la théorie macroéconomique néoclassique qui inspire les Traités européens : les déficits budgétaires consécutifs à ces politiques provoquent la hausse des taux d'intérêt, ce qui réduit les investissements privés (*effets d'éviction*) et alourdit la charge de la dette. En outre, en cas de hausse du déficit, les ménages anticipent une hausse future des impôts pour rembourser la dette publique et augmentent en conséquence leur épargne : l'effet expansionniste du déficit financé par emprunt est de ce fait aussi limité que celui d'un déficit financé par impôt (on parle d'*équivalence ricardienne*).

4°) En limitant les déficits, le Pacte limite leurs conséquences inflationnistes, ce qui facilite la tâche de la BCE. dont l'objectif prioritaire est la stabilité des prix.

5°) Enfin les motifs démographiques, le vieillissement de la population, et les difficultés de maintenir les régimes de retraites par répartition dans le futur sans assainissement des finances actuelles sont des arguments en faveur du Pacte qui sont venus s'ajouter vers la fin des années 90.

B. Les règles du Pacte.

Le Pacte pérennise les deux critères financiers de convergence : les pays doivent éviter les «déficits excessifs» (ceux supérieurs à 3% du PIB) et réduire le volume de leurs dettes publiques au-dessous de 60 % du PIB.

Le Pacte est adopté au Conseil européen d'Amsterdam sous la forme d'une résolution du Conseil du 17 juin 1997, qui demande à chaque Etat membre de viser à *moyen terme une situation proche de l'équilibre ou excédentaire*, et de deux règlements du 7 juillet 1997.

Le premier règlement, relatif au *renforcement de la surveillance des procédures budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques*, oblige chaque Etat membre de présenter au début de chaque année à la Commission et au Conseil des Ministres un *programme de stabilité* qui doit préciser comment le pays compte arriver à moyen terme (trois ans) à une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Lorsque le programme en cours d'exécution présente une divergence significative par rapport aux prévisions, la Commission lance une procédure d'*avertissement précoce (early warning)* qu'elle soumet au Conseil, qui peut l'adopter ou la rejeter, et qui, s'il est adopté, doit obliger le pays considéré à prendre des mesures avant que le déficit n'atteigne le seuil de 3%. La Commission a précisé trois critères pour définir une *divergence significative* : l'ampleur du dérapage par rapport à l'objectif, l'origine cyclique ou discrétionnaire du dérapage et le risque de déficit excessif.

Le deuxième règlement précise les modalités de la procédure pour *déficit excessif* et fixe le mécanisme des sanctions. Si le seuil de 3% est dépassé, la Commission établit un rapport qu'elle soumet d'abord au Comité économique et financier qui rend un avis, puis au Conseil des Ministres des Finances (Conseil *Ecofin*). Si celui-ci reconnaît le déficit excessif (par un vote à la majorité qualifiée), le Conseil adresse à l'Etat des recommandations pour le contraindre à réduire le déficit au-dessous de 3%. Si après 10 mois, le déficit de 3% subsiste, une sanction automatique est engagée, qui prend la forme d'un dépôt non rémunéré égal à 0,2% du PIB, auquel s'ajoute une partie variable égale à 0,1% pour chaque point d'écart du déficit de la valeur de référence de 3%. Le dépôt est transformé en amende si le déficit excessif perdure au-delà de deux ans.

Deux dispositions permettent d'atténuer la rigueur de cette procédure : la première exonère les Etats qui ont subi «*un événement inhabituel et indépendant de leur volonté*» ou «*un ralentissement très prononcé de l'activité économique*», et la seconde introduit une procédure plus politique d'évaluation pour les Etats qui ont subi une baisse annuelle de leur PIB d'au moins 0,75 %.

2 Le rejet par le Conseil de la procédure d'avertissement précoce contre l'Allemagne et le Portugal le 12 février 2002 : un premier échec du Pacte.

L'Allemagne a été, avec le Portugal, le pays où le déficit s'est le plus creusé : de 1,3% du PIB en 2000, il est passé à 2,8% en 2001, soit un dérapage significatif par rapport aux objectifs du programme de stabilisation. Il dépassera le seuil de 3% avec 3,2% en 2002. La Commission était donc en droit de lancer la procédure d'avertissement précoce : ce qu'elle fit le 31 janvier 2002. Le 12 février, le Conseil rejette la procédure, qui aurait été jugée «humiliante» par l'Allemagne, et adopte à l'unanimité une déclaration qui est un compromis. Selon ce texte, l'Allemagne «s'engage fermement à respecter la limite de 3% du PIB fixée pour le déficit public dans le PSC». Elle s'engage aussi à «assurer un suivi très strict de sa politique budgétaire à tous les niveaux de l'administration publique», à «affecter toute augmentation de recettes à une diminution de la dette publique». Enfin le gouvernement s'engage à atteindre d'ici à 2004 une situation proche de l'équilibre «à condition que la croissance suive». Cette dernière restriction laissait entendre que cet objectif n'était pas assuré pour 2004, mais plutôt pour 2006.

Une fois ce texte adopté, les Ministres estiment crédibles les engagements de l'Allemagne, ainsi que ceux du Portugal, qui profite du poids de son partenaire, et qu'il n'y avait pas lieu de mettre aux voix les recommandations de la Commission en faveur d'un avertissement précoce. Quant à la Commission, craignant que ce compromis nuise à la crédibilité du Pacte et de l'Euro, elle se hâte d'affirmer que cette décision est «un bon compromis», qui «reprend pour l'essentiel la substance de l'avertissement» qu'elle avait proposé, même si la procédure est différente. Les «petits» Etats, Belgique et Autriche en tête, qui étaient pour l'avertissement préalable, se sont finalement ralliés à la déclaration commune.

Seul l'ancien Ministre allemand des Finances, Theo Waigel, qui avait été l'artisan du Pacte en 1996, qualifie le compromis de «douteux». Mais il est vrai qu'il est dans l'opposition CDU et que l'Allemagne est en campagne électorale pour les élections législatives de septembre 2002. Il profite de l'occasion pour accuser le gouvernement du Chancelier Schröder d'être seul responsable du déficit, en raison de l'absence de réformes dans les

secteurs social, fiscal et sur le marché du travail.

Il est vrai que, malgré les déclarations rassurantes, la décision du 12 février est une première atteinte aux règles du Pacte. Les raisons de cette décision semblent essentiellement être de nature politique.

Cette décision semble donner raison à ceux qui reprochent au Pacte de laisser aux gouvernements le soin de juger et éventuellement de sanctionner d'autres gouvernements. C'est Otmar Issing qui avait dénoncé «un mécanisme décisionnel dans lequel des pécheurs en puissance jugent des pécheurs de fait».

En raison de la grande dimension de l'économie allemande, ses partenaires hésitent à lui imposer des politiques trop restrictives qui pourraient léser leurs exportations vers ce pays. L'Allemagne représente 15% des exportations de la France, 14% de celles de l'Italie, 12% de celles de l'Espagne. Une telle mansuétude ne se serait probablement pas manifestée en faveur d'une économie de petite dimension. Si le Portugal avait été seul, le Conseil aurait certainement voté la procédure, comme il avait voté un avertissement à l'Irlande, en février 2001, lui demandant de faire une politique budgétaire plus restrictive alors même que son budget était excédentaire.

En période électorale, aucun gouvernement n'aime recevoir d'avertissement de ses partenaires. C'était aussi le cas du gouvernement français avec les élections présidentielles et législatives d'avril et mai 2002. Celui-ci avait soutenu l'Allemagne en espérant être payé de retour lorsque la France serait à son tour sur le banc des accusés pour déficit excessif. En outre, il espérait que l'Allemagne soutiendrait la position française au Sommet de Barcelone en mars 2002, lors des discussions sur la libération des marchés de l'énergie et des transports.

La décision du Conseil du 12 février a montré qu'une coalition d'Etats pouvait mettre en échec l'application du Pacte. Certains ont pu parler de «la mort du Pacte».

C'était oublier que si le Pacte disparaissait, les risques qu'il voulait empêcher restaient et qu'il aurait fallu le remplacer. Or d'autres solutions étaient difficiles à trouver.

Les déficits excessifs subsistaient au Portugal et risquaient d'apparaître ailleurs. La Commission, gardienne des traités communautaires, ne pouvait qu'appliquer les procédures prévues et tenter un deuxième essai.

Quant à l'Allemagne, elle pouvait difficilement se déjuger et laisser croire qu'elle abandonnait les règles de discipline budgétaire et monétaire qu'elle avait elle-même imposées à ses partenaires et qui avait fait la force de son économie et un modèle pour les autres. D'autant plus que le gouvernement Schröder, réélu en septembre 2002, pouvait désormais plus facilement prendre des mesures d'assainissement budgétaire et reporter certaines de ses promesses électorales ou y renoncer. Enfin les «petits» pays sont pour le Pacte.

3 La «vertu budgétaire» des «petits» pays et le cas du Portugal, élève «repenti».

Élèves les plus vertueux de la zone Euro, à l'exception du Portugal, les «petits» pays ont des finances publiques dans un état satisfaisant, même si leurs soldes aussi se sont détériorés. En Finlande, Irlande et au Luxembourg, les excédents se sont réduits, tandis qu'aux Pays-Bas, en Belgique et en Autriche, les soldes légèrement excédentaires sont devenus modérément déficitaires.

Les **Pays-Bas** en particulier connaissent un très fort ralentissement économique en 2002 et 2003 (0,2% de croissance en 2002). D'un excédent de 2,2% en 2000 et de 0,1% en 2001, le solde budgétaire devient déficitaire en 2002 (0,4%). Pour 2003, la nouvelle coalition de centre-droit programme d'importantes coupes budgétaires, ainsi qu'une augmentation des prélèvements obligatoires, visant à réduire le déficit budgétaire.

La **Belgique** qui connaît aussi une baisse de croissance, compense la diminution du solde conjoncturel par une amélioration du solde structurel. L'**Irlande** met en place en 2002 une politique de redressement des finances publiques.

Tous ces pays de petite dimension, avec des économies très ouvertes, savent qu'ils sont trop petits pour pouvoir mener des politiques budgétaires indépendantes même s'ils étaient en-dehors de l'union monétaire, et qu'ils sont condamnés à mener des politiques rigoureuses. Ils préfèrent subir la discipline du PSC en étant dans l'Union afin de profiter des avantages de la monnaie unique (disparition du risque de change, réduction des coûts de transaction) tout en pouvant

influencer la politique budgétaire de l'intérieur, au sein du Conseil Ecofin.

Le **Portugal** est le seul pays de petite dimension à connaître un déficit budgétaire important, avec 4,1% en 2001. Grâce au compromis du 12 février, il échappe à la procédure de l'avertissement précoce. Mais il ne peut échapper à la procédure pour **déficit excessif** que lance la Commission le 1^{er} octobre 2002 et qui est adoptée par le Conseil le 5 novembre. Comme les autres «petits» pays, le Portugal fera preuve de discipline et de responsabilité. Dès mars, le nouveau gouvernement portugais vote un budget rectificatif pour réduire le déficit à 2,8% en 2002, notamment grâce à une augmentation du taux normal de TVA de 17 à 19% et une réduction des dépenses publiques de 0,8 point de PIB. Le 1^{er} octobre le projet de budget pour 2003 prétend ramener le déficit à 2,4% du PIB, grâce à la prorogation des mesures restrictives du budget 2002 et au relèvement du barème de l'impôt sur le revenu et à la réduction des investissements publics de 2,1%.

Deux pays de grande dimension ne feront pas preuve de la même discipline.

4 L'Allemagne et la France : les deux élèves récalcitrants de la classe Euro.

L'Allemagne et la France sont les deux grands pays qui connaissent la détérioration la plus forte de leurs soldes budgétaires, avec d'importants dérapages par rapport aux objectifs qu'ils avaient affichés dans leurs programmes de stabilité.

Pour la Commission, les problèmes budgétaires de ces deux Etats (mais aussi ceux du Portugal et de l'Italie) *«proviennent essentiellement de l'incapacité de ces Etats à mener à son terme la phase de transition vers des budgets équilibrés ou excédentaires dans les années 1999 et 2000, caractérisées par un environnement de croissance favorable. De ce fait, leur cadre budgétaire est soumis à dure épreuve dans la période actuelle de croissance anémique et leur crédibilité est compromise»* («L'économie de l'Union : bilan de 2002», COM (2002)712, 11.12.2002). C'est parce qu'ils ont fait des politiques procycliques en période de forte croissance, que la Commission leur demande de faire une politique restrictive procyclique qui risque d'aggraver leur situation conjoncturelle et le chômage qui

s'y développe. C'est cette logique que les deux pays contestent.

L'Allemagne devient le problème de l'Europe.

Le solde budgétaire allemand, qui présentait un excédent de 1,1% du PIB en 2000, devient déficitaire en 2001 (2,8% du PIB). Le déficit atteint même 3,7% du PIB en 2002 et restera en 2003 nettement au-dessus de 3%, même si le gouvernement avait affirmé le 27 novembre 2002 vouloir le ramener à 2,75%. L'Allemagne viole le PSC à un autre titre : sa dette publique repasse, dès 2002, au-dessus de la barre des 60% du PIB.

Quelles sont les raisons de ces dérapages?

Ils sont d'abord dus à la faiblesse de la croissance allemande, qui n'était que de 0,2% en 2002. Il s'agit de la moins bonne performance, en terme de croissance, depuis la récession de 1993 (-1,1%). Seule la progression de 2,9% des exportations en 2002 (contre + 5% en 2001) a permis d'éviter un taux de croissance négatif, alors que la consommation des ménages baissait de 0,5% et que l'investissement industriel chutait de 8,4%. Les prévisions de croissance pour 2003 n'ont pas cessé d'être revues à la baisse.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le chômage s'aggrave. En janvier 2003, le nombre de chômeurs a augmenté de 398 000 personnes pour atteindre 4,6 millions en données brutes, soit 11,1% de la population active, son plus haut niveau depuis cinq ans.

La faiblesse de la croissance allemande a des causes multiples : les coûts de la réunification allemande de 1990, l'effondrement du secteur du bâtiment, l'épuisement du modèle de l'économie sociale de marché, les coûts élevés du travail, l'insuffisante flexibilité du marché du travail, une fiscalité lourde et pénalisante, une crise sans précédent du système bancaire allemand, qui a accordé des prêts importants à des entreprises incapables de les rembourser. On peut ajouter la surévaluation du Mark lors de son entrée dans la zone euro. Cette surévaluation, atténuée par la baisse de l'Euro vis-à-vis du dollar, ressurgit avec la hausse de l'Euro depuis le début de 2003, qui réduira les exportations allemandes, un des derniers moteurs de la croissance. Plus décisif est l'abandon de la politique monétaire allemande aux mains de la BCE qui pratique une politique prudente de faible réduction des taux d'intérêt qui n'aide pas l'économie allemande à sortir du marasme.

Les inondations catastrophiques de l'été 2002 (coût évalué à 9 milliards d'euros, soit 0,45% du PIB) ne pèseront sur les finances publiques qu'à hauteur de 0,1% du PIB et ne seront pas considérées comme une «circonstance exceptionnelle» par la Commission.

Celle-ci lance, le 19 novembre, la procédure pour **déficit excessif** (3,7% du PIB) à l'encontre de l'Allemagne. Statuant à la majorité qualifiée, le Conseil l'adopte le 21 janvier 2003. Dès le 18 novembre, le gouvernement allemand met en place un nouveau collectif budgétaire pour 2002 et un nouveau projet de budget pour 2003, qui prévoient une forte augmentation pour 2002 du déficit du budget fédéral, passant de 21,1 à 34,6 milliards d'Euros, ce qui représente le deuxième plus important déficit de l'histoire de la République fédérale. Le Plan de stabilité réactualisé soumis au Conseil prévoit de ramener le déficit en deçà de 3% en 2003 et le retour à l'équilibre en 2006, grâce notamment à la taxation des plus-values boursières et immobilières de 15 %.

Le Conseil prend acte de ce plan réactualisé, qui démontre la volonté du gouvernement de respecter le Pacte et les recommandations de la Commission. Ainsi le gouvernement allemand semble, après avoir tergiversé, redevenir l'élève discipliné qu'il était. Tel n'est pas le cas de l'autre pays : la France.

La France, le mauvais élève.

La France connaît, elle aussi, une dégradation importante de ses finances publiques due, d'une part, au retournement conjoncturel de 2002 et, d'autre part, à la politique de réduction des impôts du nouveau gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, mis en place après la réélection de Jacques Chirac à la Présidence de la République en avril 2002. A cette époque, on pouvait encore tabler sur un taux de croissance de 3% dès 2003 et un déficit public de 1,8% du PIB en 2002, conformément aux prévisions de Laurent Fabius, Ministre des Finances du précédent gouvernement Jospin. Il a fallu réviser sans cesse à la baisse ces chiffres, à tel point que le taux de croissance était tombé à 1,2% en 2002 (0,8 % dans la zone Euro; 0,2 % au 4^e trimestre) et qu'au début de 2003, le déficit budgétaire était évalué à 3,1 % du PIB en 2002, contre 1,4

% prévu initialement, soit un dérapage significatif.

Ce dérapage est dû d'abord aux baisses d'impôts promises par le candidat Chirac. L'impôt sur le revenu est réduit de 5% dès 2002 (soit 2,5 milliards d'euros), la réduction devant être de 15% sur la législature (5 années). En 2003 encore, malgré les faibles marges de manœuvre, les taux sont baissés de 1%. D'autres baisses d'impôts sont engagées en 2003 pour 3,5 milliards d'euros (notamment un allègement des charges patronales). Le budget 2003 prévoit une augmentation en volume de 1,2% des dépenses publiques courantes (notamment dans le domaine de la sécurité). Ces mesures, en soutenant la demande interne, ont probablement évité la récession.

Mais la Commission n'envisage pas ces effets positifs pour ne retenir que leurs conséquences négatives : le dérapage du déficit, qui s'explique, selon un rapport de la Commission du 2 avril 2003, aux trois quarts par la hausse des dépenses et les baisses d'impôts, et seulement pour un quart par la baisse des rentrées fiscales due au ralentissement économique. La détérioration du déficit structurel français (solde corrigé de l'incidence des variations cycliques) qui, de 5% du PIB en 1995, était tombé à 2,2% en 1999, pour remonter à 2,3% en 2000, et 3,2% en 2002, démontre que les fruits de la croissance des années 1998 à 2000 (la «cagnotte») étaient distribués sous forme de baisses d'impôts et de hausse des dépenses publiques au lieu de servir de marge de manœuvre pour les périodes de croissance ralentie. Ainsi, écrit la Commission, «*le dépassement [des 3 % en 2002] ne résulte pas, au sens du traité, d'un événement exceptionnel ou d'une forte récession économique*».

Dans ces conditions, en se basant sur le dérapage constaté à la fin de 2002, la Commission lance contre la France la procédure d'**avertissement précoce** que le Conseil adoptera à l'unanimité le 21 janvier 2003, en même temps que la procédure pour déficit excessif à l'encontre de l'Allemagne. Mais le déficit excessif de celle-ci est imputé par la Commission à la faible croissance et non à une politique budgétaire inadaptée, de sorte que l'Allemagne accepte le verdict qu'elle avait contesté un an auparavant et prend des mesures appropriées qu'elle détaillera en mai. A la différence de l'Allemagne, la France, premier pays à recevoir un avertissement précoce, est aussi,

par la voix de son Ministre des Finances, Francis Mer, le premier pays à récuser les recommandations du Conseil. Francis Mer juge que son pays ne pourra, ni atteindre en 2006 *un solde proche de l'équilibre ou excédentaire*, ni améliorer, dès 2003, le déficit structurel «*d'au moins 0,5% du PIB par an*». Selon lui, le désaccord ne porte que sur le calendrier retenu par ses partenaires, et non sur le respect du Pacte, dont il loue les qualités. Le gouvernement français assure néanmoins pouvoir ramener le déficit à 2,6% du PIB en 2003, mais dans l'hypothèse d'une croissance de 2,5% jugé irréaliste, et annonce à cette fin un gel de crédits de 4 à 5 milliards d'euros. Le Ministre, qui avait affirmé, en octobre 2002, avoir «*d'autres priorités*» que de réduire les déficits, confirme donc, quoique de manière moins abrupte, l'indiscipline française.

La Commission ne peut accepter cette attitude qui risque de devenir contagieuse et de porter atteinte à la crédibilité du Pacte. Elle engage donc, en mars 2003, une *procédure pour déficit excessif* contre la France au titre de l'année 2002, dont les chiffres définitifs confirment le taux de 3,1%. La France, qui ne peut plus espérer gagner un an de répit avec son «*léger*» dépassement pour 2002, décide alors d'afficher pour 2003 un déficit de 3,4%, nettement supérieur à 3%. Avec un tel chiffre, la France n'a plus aucune chance de parvenir à l'équilibre budgétaire en 2006. Par contre, la France devra réduire son déficit excessif sous la barre des 3% en 2004 pour éviter les sanctions financières (qui se monteraient à environ 3 milliards d'euros) «*Ce sera extrêmement dur*» admet-on, car cette décision implique que le gouvernement prenne des mesures de rigueur drastiques, ce que le Président Chirac avait refusé quelques mois auparavant.

La Commission, qui estime que le vieillissement démographique de la France exige des efforts d'assainissement budgétaires plus ambitieux, ne relâche pas la pression. Et pourtant avec une croissance qui reste faible, un chômage qui se développe, en France comme en Allemagne, les politiques de rigueur exigées par la Commission risquent d'empirer leur situation. Une interprétation plus souple du Pacte ne serait-elle pas préférable?

Vers une gestion plus souple du Pacte de stabilité et de croissance

La Commission elle-même avait reconnu la nécessité d'une gestion plus souple du Pacte dès l'automne 2002. Le 24 septembre elle reconnaît que l'objectif d'un solde proche de l'équilibre ou excédentaire «*ne semble plus réalisable, même en termes de solde corrigé de la conjoncture, en 2004*», cet objectif étant reporté à 2006.

Le 18 octobre, dans une interview au journal *Le Monde*, le Président de la Commission Romano Prodi reconnaît que «*le Pacte de stabilité est stupide comme toutes les règles rigides*» et plaide pour une application plus intelligente du Pacte.

Le 27 novembre, elle présente au Conseil et au Parlement européen cinq propositions en vue d'améliorer l'interprétation du Pacte de stabilité et de croissance. 1°) L'exigence d'un solde budgétaire «proche de l'équilibre ou en excédent» devrait être définie en termes de solde budgétaire structurel (solde corrigé des variations cycliques); le respect de la valeur de référence de 3% du PIB continuant toutefois à être défini en termes nominaux. 2°) Les Etats membres dont les budgets sont encore loin d'une situation d'équilibre ou d'excédent, devraient réduire chaque année leur déficit budgétaire structurel d'au moins 0,5% du PIB. 3°) Les politiques budgétaires procycliques doivent être évitées en particulier en période de haute conjoncture, afin d'éviter le fonctionnement asymétrique du Pacte. 4°) A condition que le seuil de 3% ne soit pas dépassé, un Etat pourrait être dispensé d'atteindre l'équilibre ou l'excédent budgétaire à seule fin de lui permettre de financer des réformes structurelles qui augmenteraient le potentiel d'emploi et de croissance et d'améliorer ainsi le solde structurel à moyen terme. Enfin une plus grande importance devrait être accordée à l'évaluation des ratios de la dette publique dans le processus de surveillance budgétaire.

La Commission rejoint ainsi les propositions de réforme de nombreux hommes politiques ou économistes qui demandent la prise en compte, en plus du déficit, d'autres paramètres pour apprécier les finances publiques : *l'inflation, l'emploi, la dette, la qualité des dépenses publiques et notamment la qualité de la préparation du futur* (propositions des ministres allemand et français des Finances, Hans Eichel et Francis Mer, lors d'une réunion de l'Eurogroupe le 13 novembre). Ainsi le Premier Ministre

Raffarin avait proposé le 19 janvier 2003 de ne pas prendre en compte dans le calcul du déficit public certaines dépenses d'intérêt communautaire, comme les investissements dans la recherche et la défense, remarquant que «*la France aujourd'hui est parmi ceux qui font le plus pour la défense des Français, de la France mais aussi de l'Europe*». De même, l'Allemagne, avec un taux d'inflation de 1,4% en 2002, contribue à la stabilité monétaire en Europe, alors que des pays respectant mieux le PSC ont des taux d'inflation supérieurs à 3% empêchant ainsi la BCE de baisser ses taux.

En bref, le Pacte est économiquement rigide et indifférencié, puisqu'il ne tient pas assez compte des situations spécifiques des Etats. C'est pourquoi de nombreuses propositions de réformes préconisent : 1) une meilleure définition des cibles quantifiées par pays, 2) l'application d'une règle d'or autorisant le financement des investissements publics nets par emprunt, 3) la fixation d'un objectif budgétaire pour l'ensemble de la zone euro, 4) des réformes institutionnelles améliorant la coordination entre les Etats membres et la BCE, débouchant dans le long terme sur un fédéralisme budgétaire inspiré de celui des Etats-Unis (Pour un aperçu, voir : C.Mathieu et H.Sterdyniak, «*Réformer le Pacte de Stabilité : l'état du débat*», *Revue de l'OFCE*, janvier 2003).

Une plus grande souplesse dans l'application du Pacte, le pragmatisme, l'important sur le dogmatisme et l'interprétation «notariale» du PSC, ont fini par s'imposer à la réunion de l'Eurogroupe et celle des Ministres des Quinze les 12 et 13 mai 2003. La France et l'Allemagne ont annoncé qu'elles ne pourront pas respecter l'objectif d'équilibre budgétaire en 2006. La Commission européenne et les petits pays de l'Union ont fini par accepter cette situation. Tous expriment enfin l'espoir que la BCE sorte de son immobilisme et baisse ses taux directeurs. Des politiques budgétaires plus flexibles et une politique monétaire plus expansionniste favoriseraient la sortie de la crise actuelle, selon une vision keynesienne, alors que les risques inflationnistes semblent inexistantes. La Banque Centrale fera-t-elle le geste qui pourrait débloquer, partiellement au moins, la situation actuelle?

Ratio des déficits (-) ou excédents publics (+) en % du PIB

	2002	2003 ¹	2004 ¹
Belgique	+0,1	-0,2	-0,1
Danemark	+2,0	+1,8	+2,1
Allemagne	-3,6	-3,4	-2,9
Grèce	-1,2	-1,1	-1,0
Espagne	-0,1	-0,4	-0,1
France	-3,1	-3,7	-3,5
Irlande	-1,0	-0,6	-0,9
Italie	-2,4	-2,3	-3,1
Luxembourg	+2,6	-0,2	-1,2
Pays-Bas	-1,1	-1,6	-2,4
Autriche	-0,6	-1,1	-0,4
Portugal	-2,7	-3,5	-3,2
Finlande	+4,7	+3,3	+3,0
Suède	+1,3	+0,8	+1,2
Royaume Uni	-1,3	-2,5	-2,5
UE 15	-1,9	-2,3	-2,2
Zone euro	-2,2	-2,5	-2,4
USA	-3,3	-4,8	-4,6
Japon	-6,7	-7,0	-7,0

¹ Pour 2003 et 2004, il s'agit d'estimations

Source : Commission, European Economy, (N°2/2003, Economic Forecasts, Spring 2003).