

Le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne

Introduction

Lors de l'instauration de la monnaie unique, en 1999, les membres de l'UE ont créé des mécanismes en vue de renforcer la coordination de leurs politiques économiques. Outre des objectifs de politique structurelle, ils se sont donnés des règles contraignantes en matière de budgets. Il s'agit du Pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci exige des Etats de l'UE une discipline budgétaire selon laquelle le déficit (nominal) annuel d'un pays ne doit pas dépasser 3 % du PIB et l'endettement de l'Etat ne pas excéder 60 % du PIB (critères de Maastricht).

Le ralentissement de la croissance économique, en 2001 et 2002, a plongé les Etats de la zone euro dans des difficultés budgétaires croissantes. En France, en Allemagne, en Italie et au Portugal, on a constaté qu'il serait difficile, voire impossible, de respecter la limite budgétaire de 3 % du PIB.

Plusieurs Etats ont émis des réserves quant aux exigences du Pacte qui limiteraient de manière excessive les possibilités qu'offre la politique fiscale pour consolider l'économie. Si les petits Etats ont consenti de gros efforts pour établir leurs budgets conformément aux règles, les grands pays peinent à accepter les exigences du Pacte contre lesquelles ils émettent soit de vives critiques, soit – dans le cas de la France et de l'Allemagne – les plus grandes réserves. Les voix réclamant une mise en œuvre plus souple des règles budgétaires se sont fait toujours plus fortes. Au cours des discussions qui ont enflammé le monde politique et les médias, le président de la Commission européenne, Romano Prodi, a même été jusqu'à déclarer que le Pacte est un instrument « stupide ».¹¹

Dans le débat parfois violent sur le sens du Pacte de stabilité et de croissance, il est parfois difficile de déterminer selon quelles règles et quels mécanismes ce Pacte fonctionne ou devrait fonctionner aujourd'hui. La présente contribution entend fournir des informations à ce sujet. Nous allons tout d'abord décrire la teneur et le mode de fonctionnement du Pacte avant de donner un aperçu des récents événements de politique budgétaire dans les Etats de l'UE. Nous présentons ensuite la situation budgétaire de la Suisse par rapport aux règles budgétaires en vigueur dans l'UE et discutons des effets économiques éventuels du Pacte. Nous jetons, pour terminer, un coup d'œil sur l'avenir du Pacte.

L'introduction de règles budgétaires au sein de l'UE s'inscrit dans le cadre des efforts accomplis pour réaliser l'Union économique et monétaire (UEM). La mise en place de règles du jeu pour la politique budgétaire comme pour d'autres secteurs de la politique économique devait créer les conditions nécessaires à un développement équitable et équilibré de l'économie dans les Etats membres de l'UEM.

La nécessité de règles de politique budgétaire dans une Union monétaire est toutefois contestée. En effet, ces règles sont susceptibles de limiter encore plus les mécanismes et les instruments déjà réduits visant à atténuer les fluctuations conjoncturelles.

Lorsque les taux de change sont flottants, le mécanisme du taux de change amortit les effets d'un choc asymétrique se produisant dans un seul pays. Cette stabilisation automatique disparaît avec le passage à des taux de change fixes au sein de l'UEM. Le passage à une monnaie unique et la création d'une banque centrale commune privent les membres de l'Union monétaire d'un important instrument de politique économique, à savoir la politique monétaire. Ils ne disposent plus, pour consolider leur économie, que de la politique fiscale dont le champ ne devrait donc pas être limité par des règles de politique budgétaires (éventuellement trop) strictes.

Pourquoi une Union monétaire a-t-elle besoin de règles de politique budgétaire ?

¹¹ Interview publiée dans le « Le Monde » du 17 octobre 2002.

Dans le débat sur la nécessité de règles budgétaires au sein d'une Union monétaire, on peut distinguer trois questions fondamentales.¹² Premièrement, ces règles permettent-elles d'atteindre plus facilement un rapport avantageux, pour l'ensemble de l'économie, entre la politique budgétaire et la politique monétaire (« policy-mix ») ? Deuxièmement, le passage à une union monétaire renforce-t-il les externalités entre les Etats ? Troisièmement, l'entrée dans une union monétaire peut-elle modifier l'effet de la politique budgétaire et renforcer l'incitation à mener une politique financière expansive ? Nous allons, ci-après, reprendre quelques arguments souvent invoqués. Plusieurs d'entre eux sont contestés et n'ont pas été empiriquement prouvés.

Le « policy-mix »

Si plusieurs Etats de la zone euro pratiquent une politique budgétaire trop expansive, ils contraignent éventuellement la Banque centrale européenne (BCE) à mener une politique monétaire restrictive. Une telle combinaison de politiques provoque une situation dans laquelle le niveau des taux d'intérêt est relativement élevé pour un certain niveau de production et d'emploi. Il peut en résulter une appréciation de la monnaie et un déficit de la balance des opérations courantes. En outre, une telle situation n'est pas souhaitable à moyen et à long terme, car elle freine l'activité d'investissement. Le même résultat peut se produire si un seul Etat de la zone euro gonfle ses dépenses publiques ; les effets « spill-over » sur les autres membres de l'UEM sont alors importants. L'impact de ces effets sur les Etats partenaires peut être positif (accroissement de la demande de biens qu'ils produisent) ou négatifs (augmentation du niveau des taux d'intérêt).

Il n'existe aucune preuve empirique permettant de déterminer l'importance de ces effets « spill-over » en Europe et d'affirmer que le résultat net est positif ou négatif (Thygesen 1999). La possibilité de parvenir, même au sein d'un seul Etat, à un « policy-mix » adéquat est nullement garanti, le plus souvent pour des raisons politiques et économiques. Le moment où un accroissement des dépenses publiques est **trop** expansif varie également de cas en cas. D'une manière générale, les règles de politique budgétaire paraissent inappropriées pour atteindre un « policy-mix » adéquat dans une union monétaire.

Effets sur les taux d'intérêt ...

Lorsqu'un membre de l'UEM augmente ses dépenses publiques, il est possible, dans un marché financier fortement intégré comme celui de la zone euro, qu'il en résulte une hausse des taux d'intérêt dans les pays partenaires : un déficit budgétaire de 8-10 % du PIB dans un grand Etat de la zone euro exigerait, par exemple, plus de 5 % des économies totales de la zone euro (De Grauwe 2003). L'apparition de tels effets sur les taux d'intérêts justifie-t-elle des règles budgétaires ?

Il n'y a aucune raison d'agir contre les effets sur les taux d'intérêt par **souci d'efficacité économique** puisque ces effets reflètent simplement le jeu de l'offre et de la demande sur les marchés financiers. Les effets « spill-over » sur le marché financier ont toutefois trouvé place dans le dialogue politique par souci d'équité. La transmission internationale des effets sur les taux d'intérêt n'est toutefois pas le résultat de l'UEM, mais de l'intégration croissante des marchés financiers. Comme il faut s'attendre à un renforcement de l'intégration des marchés financiers suite à la suppression du risque du taux de change au sein de l'Union monétaire, les effets de transmission devraient se renforcer à l'avenir.

... et action stabilisatrice de la politique budgétaire

En outre, la **liquidité** est plus élevée dans un marché financier intégré. La hausse des taux d'intérêt provoquée par un emprunt donné devrait donc être plus faible sur le marché des capitaux européen que s'il fallait avoir recours uniquement aux économies d'un pays. Ainsi, l'effet de « crowding-out » d'une expansion budgétaire faiblit, la politique budgétaire peut influencer plus efficacement la demande et les scrupules à générer des déficits sont éventuellement moins forts. Les coûts de la prise de crédits diminuent davantage, car le risque lié aux taux de change disparaît pour les emprunts au sein de l'Union monétaire. Le financement des déficits budgétaires est ainsi simplifié.

¹² Voir à ce sujet Thygesen (1999) et Wyplosz (1991)

Discipline imposée par les marchés financiers ?

La discipline budgétaire pourrait toutefois aussi s'intensifier par une adhésion à l'Union monétaire : le membre d'une union monétaire perd la possibilité de provoquer, par un gonflement de la masse monétaire, une poussée inflationniste qui réduit la charge réelle des dettes. Les restrictions budgétaires deviennent ainsi plus sévères. Ceci suppose toutefois que la BCE puisse imposer son indépendance.

Un autre argument invoqué contre la nécessité de règles budgétaires est que les marchés financiers qui fonctionnent de manière efficace disciplinent automatiquement la politique budgétaire des gouvernements : lorsque l'endettement s'accroît, la prime de risque – et ainsi les coûts – des emprunts d'Etat augmentent. Si, cependant, les acteurs des marchés financiers supposent que les membres d'une union monétaire prendront plus volontiers en charge les engagements d'un partenaire insolvable, les marchés n'évaluent pas correctement le risque d'insolvabilité.¹³ Cette situation pourrait susciter un problème de risque moral qui justifierait les règles de politique budgétaire.

On considère que ce risque moral éventuel et les incitations accrues à un relâchement de la discipline budgétaire qui existent dans une union monétaire appellent, dans leur ensemble, des règles de politique budgétaire. C'est pourquoi les Etats de l'UE ont créé le Pacte de stabilité et de croissance.

Le Pacte de stabilité et de croissance de 1997

Le 1^{er} janvier 1999, seuls les Etats présentant un degré élevé de convergence économique ont pu entrer dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire et adopter la monnaie unique. La situation financière des pouvoirs publics était un des critères permettant de juger la convergence. Les membres de l'UEM demeurent certes responsables de leurs politiques budgétaires nationales, mais ils se sont engagés, par le Pacte de stabilité et de croissance créé en 1997, à respecter la discipline budgétaire définie de la manière suivante :

Définition de la discipline budgétaire

- Les Etats membres sont tenus d'atteindre et de conserver à moyen terme, en dépit des variations conjoncturelles, des positions budgétaires « proches de l'équilibre ou excédentaires ». En l'absence de fluctuation conjoncturelle extraordinaire, le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB ne doit pas être supérieur à 3 %.
- Le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas excéder 60 %.

Ces dispositions concernent le budget de l'Etat dans son ensemble, soit l'administration centrale, les administrations locales et les assurances sociales. Lorsqu'ils ont fixé la limite de déficit au début des années 90, les Etats de l'UE prévoyaient une croissance réelle (nominale) du PIB de 3 % (5 %) par année. Dans ces conditions, un déficit budgétaire nominal de 3 % permettait de stabiliser la dette publique à la moyenne de l'UE qui était à l'époque d'environ 60 % du PIB.

Les trois éléments du Pacte

Outre les dispositions fondamentales du Traité de la Communauté européenne (art. 104 CE), le Pacte de stabilité et de croissance comprend formellement trois éléments :

- une **Résolution du Conseil européen**, adoptée en 1997 à Amsterdam¹⁴, par laquelle les Etats membres de l'UE s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire.
- un **Règlement à caractère préventif** ([CE]1466/97¹⁵) qui décrit le processus de surveillance des positions budgétaires par la Commission. Les membres de la zone euro présentent chaque année un programme de stabilité (non membres : programmes de convergence) qui indique où se situe le pays par rapport à l'objectif budgétaire convenu.
- un **Règlement à caractère dissuasif** ([CE]1467/97¹⁶) qui décrit la procédure concernant les déficits excessifs. Cette procédure s'applique lorsqu'un pays s'écarte de l'objectif budgétaire convenu et présente un déficit excessif (supérieur à 3 % du PIB). Le Règlement ne fournit aucune indication sur la possibilité et la manière d'agir contre un Etat dont l'endettement dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB.

13 La non responsabilité dans la Communauté est spécifiée dans l'art. 103 du traité CE, mais on invoque souvent le manque de crédibilité de cette disposition.

14 Résolution du Conseil européen relative au Pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997.

15 Règlement (CE) no 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

16 Règlement (CE) no 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

La procédure concernant les déficits excessifs en sept points :

Point 1

La procédure du Pacte de stabilité et de croissance concernant les déficits excessifs est déclenchée lorsque le budget d'un membre de l'UE présente un déficit supérieur à 3 % du PIB. L'instance compétente pour cette procédure est le Conseil des ministres européens de l'économie et des finances (ECOFIN), qui agit sur recommandation de la Commission. Cette recommandation ne lie toutefois pas l'ECOFIN.

Point 2

La Commission établit, dans un rapport sur la situation budgétaire du pays, si le déficit est « excessif ». Elle peut aussi recommander une alerte précoce si elle estime, au vu de l'évolution dans un pays membre, que le déficit risque de dépasser la limite des 3 % du PIB.

Dans deux cas, un déficit supérieur à 3 % du PIB n'est pas considéré comme excessif :

- le dépassement est exceptionnel (il résulte d'une baisse annuelle d'au moins 2 % du PIB réel ou d'une circonstance inhabituelle) et temporaire.
- le dépassement important se réduit constamment et a presque atteint la valeur de référence.

Si la Commission arrive à la conclusion que le déficit est excessif, elle adresse au Conseil un avis et une recommandation.

Point 3

Le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif. La décision est prise à une majorité qualifiée de 71 % des voix pondérées de tous les Etats de l'UE.¹⁷ Si cette décision n'est pas prise, il n'y a pas, au sens juridique, de déficit excessif. L'Etat membre concerné peut, lors de cette décision, faire à nouveau valoir que le dépassement est exceptionnel (recul du PIB réel se situant entre 0,75 % et 2,0 %) et provisoire.

Point 4

S'il décide qu'il y a un déficit excessif (par une majorité qualifiée des deux tiers des voix pondérées de tous les Etats de l'UE, sans l'Etat concerné), le Conseil adresse des recommandations à l'Etat membre concerné : le déficit excessif doit disparaître dans l'année suivante ; des mesures efficaces visant à réduire le déficit doivent être engagées dans un délai de quatre mois. Ces recommandations sont normalement publiées.

Jusqu'à ce stade, la procédure s'applique à tous les pays de l'UE. Les prochains points ne concernent que les Etats de la zone euro. Par conséquent, seuls ces Etats ont droit de vote.

Point 5

Si, après quatre mois, l'Etat concerné n'a engagé aucune action suivie d'effets, le Conseil **peut** tout d'abord constater publiquement l'absence de toute action. Ensuite, il **peut**, dans un délai d'un mois, mettre l'Etat membre en demeure de prendre des mesures : l'Etat doit, dans un délai de deux mois, prendre des mesures déterminées pour atteindre la réduction du déficit qui est nécessaire selon l'avis du Conseil.

Il convient de relever que le Conseil **peut**, mais **ne doit pas** prendre une telle décision (décision à la majorité qualifiée des deux tiers des Etats non concernés de la zone euro).

Point 6

Si l'Etat mis en demeure ne prend aucune mesure, le Conseil **peut**, dans un délai de deux mois, décider d'imposer des sanctions (par une majorité qualifiée des deux tiers des Etats non concernés de la zone euro). Cette décision doit être prise au plus tard dix mois après le début de la procédure concernant les déficits excessifs.

En règle générale, le Conseil exige le versement d'un dépôt sans intérêt. Le montant de ce dépôt comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément qui varie en fonction de l'importance du déficit. Le dépôt exigé augmente chaque année tant que l'Etat membre ne prend pas de mesures efficaces en vue de réduire le déficit. Un plafond de 0,5 % du PIB est fixé pour le montant annuel des dépôts.

¹⁷ La pondération des voix qui a été établie est la suivante: 10 voix pour D, F, I, UK ; 8 pour E ; 5 pour B, GR, P et NL ; 4 pour AT, S ; 3 pour DK, IRL et FIN ; 2 pour L. Le total des voix est de 87 pour tous les Etats de l'UE et de 70 pour les Etats de la zone euro.

Point 7

Si, dans les deux années suivant la demande de dépôt, le déficit n'a pas, de l'avis du Conseil, été corrigé, le dépôt est en principe converti en amende. Les intérêts sur les dépôts ainsi que le produit des amendes sont répartis entre les Etats membres qui ne sont pas en situation de déficit excessif, proportionnellement à leur part dans le PNB global de ce groupe.

Le Conseil abroge les décisions concernant l'existence d'un déficit excessif en fonction des progrès réalisés dans la correction de ce déficit. La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue dès que l'Etat membre concerné prend des mesures pour faire disparaître le déficit excessif.

Ni la Commission ni les Etats membres ne peuvent poursuivre pour violation de contrat un Etat qui enfreint les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Un Etat membre ou un organe de la Communauté peut toutefois déposer un recours en carence (art. 232 CE) contre le Conseil ou la Commission si ceux-ci ont omis de prendre une décision prévue dans le Pacte.

Mars 2003 : une meilleure interprétation du Pacte

Le Pacte de stabilité et de croissance est en vigueur depuis près de cinq ans. A-t-il conduit à la discipline budgétaire espérée ? L'efficacité d'une règle peut être jugée sur le fait soit qu'elle est appliquée et acceptée, soit qu'elle n'a jamais dû être appliquée en raison de son effet dissuasif. Rien de tel n'est valable pour le Pacte de stabilité et de croissance, comme le montre la controverse qui a éclaté ces derniers mois. Pour aplanir les désaccords, l'ECOFIN a présenté, en mars 2003, un rapport qui contient sept recommandations en vue d'améliorer l'application du Pacte. Il s'agit de clarifier l'interprétation du Pacte sans en changer les règles. L'objectif des nouvelles directives est de créer un rapport équilibré entre **la nécessité d'assainir les budgets et la nécessité de consolider la politique fiscale**. Les chefs des Etats de l'UE ont approuvé, en mars 2003, ce rapport qui peut être considéré comme le quatrième élément formel du Pacte de stabilité et de croissance.

Les 7 recommandations du Conseil ECOFIN ...

Les recommandations du Conseil sont les suivantes :

1. En termes corrigés des **variations conjoncturelles**¹⁸, le budget de l'Etat doit être proche de l'équilibre ou excédentaire. Le **déficit nominal** continue d'être soumis à une surveillance et ne peut dépasser la valeur référence de 3 % du PIB.
2. Les pays dont le **déficit structurel** ne satisfait pas aux exigences du Pacte sont tenus de le réduire **chaque année d'au moins** 0,5 % du PIB. Le déficit structurel doit être supprimé d'ici à la fin de 2007.
3. Les **stabilisateurs automatiques** doivent fonctionner de manière symétrique sur l'ensemble du cycle. Toutes les procédures existantes doivent donc être utilisées pour éviter que les Etats ne pratiquent une **politique budgétaire procyclique**.
4. La **procédure concernant les déficits** excessifs doit, conformément au Pacte, contribuer à ce que les Etats membres réduisent « à un rythme satisfaisant » leur **endettement**.
5. Le respect des critères du PSC doit être jugé en tenant compte des **facteurs spécifiques à chaque pays**.
6. Une attention plus soutenue doit être portée à la **viabilité des finances publiques sur le long terme**, en particulier dans la perspective du vieillissement démographique.
7. Une attention accrue doit être accordée à la **qualité des finances publiques** afin d'augmenter le potentiel de croissance en conformité avec l'agenda de Lisbonne. Il faudrait vérifier si les mesures budgétaires planifiées contribuent à la croissance et à la création d'emplois.

¹⁸ Est qualifié de déficit structurel, le déficit budgétaire enregistré en situation conjoncturelle normale. Le déficit accusé lorsque l'économie évolue normalement laisse supposer l'existence d'une surcharge structurelle du budget de l'Etat. La méthode de référence pour évaluer la situation conjoncturelle et le déficit structurel est basée sur une fonction de production.

... laissent à la Commission et au Conseil des ministres une grande marge d'interprétation

Cette nouvelle interprétation du Pacte entraîne des exigences en partie plus sévères et en partie plus souples. Les règles concernant l'endettement et la pratique d'une politique budgétaire procyclique sont désormais plus sévères. Selon les directives du Conseil, la procédure concernant les déficits excessifs s'applique à l'avenir aussi lorsqu'un Etat ne réduit pas assez rapidement sa dette publique pour la ramener à la valeur référence de 60 % du PIB. La troisième recommandation implique l'introduction de la procédure

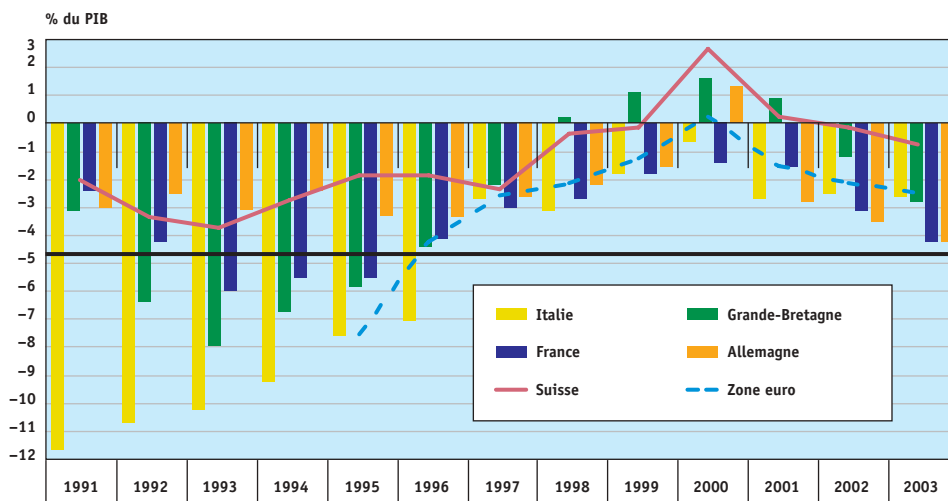
concernant les déficits excessifs contre un Etat qui pratique une politique fiscale procyclique, même si la limite de déficit n'est pas dépassée.

D'autre part, le Conseil relève l'importance des particularités spécifiques à chaque pays et de la qualité des finances publiques. Ces nouveaux critères méritent d'être salués puisqu'ils permettent à la Commission chargée d'évaluer la situation budgétaire d'examiner si la situation financière provisoirement critique résulte de réformes structurelles qui sont avantageuses pour l'évolution de l'économie à moyen et à long terme. Les effets pratiques des recommandations du Conseil sont toutefois difficiles à prévoir. La manière dont la Commission et le Conseil des ministres les interprètent est donc déterminante.

Evolution des résultats budgétaires en Europe

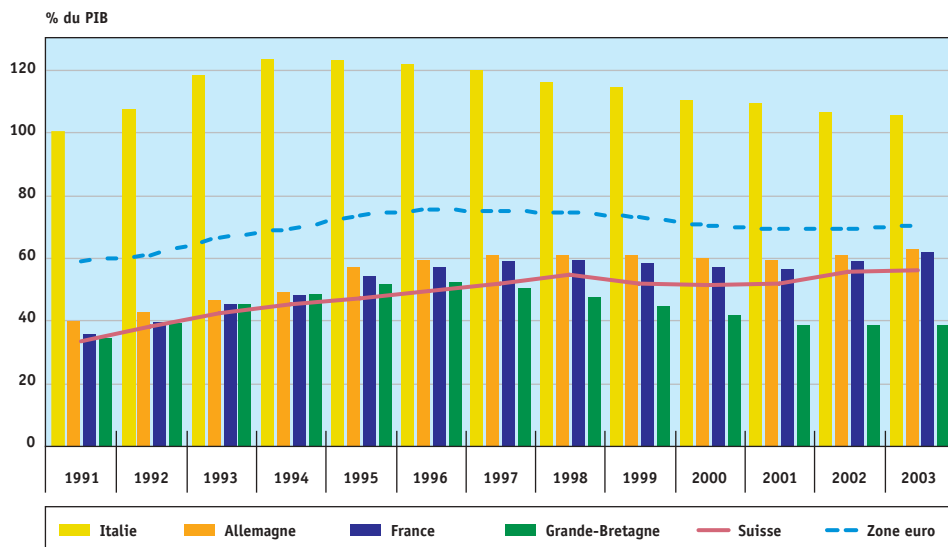
Durant les années 90, la plupart des pays de l'UE ont fait des efforts pour parvenir à satisfaire, en 1997, aux critères de convergence de Maastricht et à adhérer ainsi à la monnaie unique. Ceci explique pourquoi les déficits budgétaires ont fortement diminué jusqu'en 1997 (voir graphique 1). Le ralentissement de la croissance à partir de 2001 a toutefois entraîné, dans quelques pays européens, des difficultés budgétaires considérables qui ont finalement déclenché l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs.

Graphique 1 : déficit budgétaire de l'Etat



Sources : Europe : eurostat (1991-2002), Commission européenne (prévisions 2003), Suisse : DFF

Graphique 2 : endettement brut de l'Etat



Sources : Europe : eurostat (1991-2002), Commission européenne (prévisions 2003), Suisse : DFF

Procédures pour déficits excessifs contre le Portugal, ...

En novembre 2002, la première procédure concernant les déficits excessifs a été ouverte contre le **Portugal**, dont le déficit budgétaire avait atteint 4,2 % du PIB en l'an 2001. Comme ce déficit est tombé sous la limite en 2002, la procédure n'a pas été poursuivie. Au début septembre 2003, le gouvernement portugais a annoncé à la Commission que le déficit pour l'année en cours s'élèverait probablement à 2,945 % du PIB. Le budget du Portugal se retrouve ainsi dans la zone critique.

... la France ...

En juin 2003, le Conseil a décidé que la France, avec un déficit de 3,1 % en 2002, avait violé les règles du Pacte. La France devait donc, jusqu'au début octobre 2003, prendre des mesures qui, premièrement, réduisent le déficit structurel 2004 d'au moins 0,5 % du PIB et, deuxièmement, ramènent le déficit nominal en dessous de la barre des 3 % du PIB d'ici à la fin 2004. Le projet de budget établi par la France à la fin septembre 2003 prévoyait un déficit global atteignant 4 % du PIB en 2003 et 3,6 % en 2004.

Ces déficits sont supérieurs à la valeur limite fixée par le Pacte. La Commission a dès lors recommandé au Conseil d'adopter une décision établissant que la France n'avait pris aucune mesure efficace pour réduire son déficit. Elle a également conseillé d'accorder à la France un délai allant jusqu'en 2005 – soit une année de plus que ce que prévoient les dispositions du Pacte – pour ramener son déficit en dessous de la barre des 3 %. Pour justifier cette recommandation, la Commission a pris en considération deux facteurs : d'une part la détérioration de la situation économique qui a été forte et inattendue en 2003 et, d'autre part, les efforts nécessaires pour ramener le déficit en dessous de 3 % en 2004 qui peuvent s'avérer coûteux sur le plan économique.¹⁹

... et l'Allemagne

En janvier 2003, le Conseil a constaté que l'Allemagne avait enregistré, en 2002, un déficit excessif (3,5 % du PIB). En raison des mesures prises jusqu'en mai en vue de réduire de 1 % le déficit structurel de l'année en cours, la procédure contre l'Allemagne n'a tout d'abord pas été poursuivie. En novembre 2003, dans une recommandation au Conseil ECOFIN, la Commission jugeait toutefois insuffisants les efforts d'assainissement accomplis et proposait de mettre l'Allemagne en demeure (phase 5 de la procédure). Elle recommandait en outre, tout comme pour la France, de prolonger jusqu'en 2005 le délai pour réduire le déficit.

Le Conseil suspend la procédure pour déficits excessifs contre l'Allemagne et la France ...

A la fin novembre, le Conseil a décidé de ne pas suivre les recommandations de la Commission. L'Italie, le Portugal, l'Irlande et le Luxembourg ainsi que l'Allemagne (dans la décision concernant la France) et la France (dans la décision concernant l'Allemagne) ont bloqué la procédure qui menait aux sanctions. Le Conseil a dès lors engagé une démarche intermédiaire qui n'est pas prévue dans la procédure pour déficits excessifs.²⁰ Dans ses conclusions quelque peu édulcorées par rapport aux recommandations de la Commission, il oblige les deux pays à faire des efforts d'économie et à rendre régulièrement compte de leur gestion de rigueur. Il suspend toutefois la procédure.

La possibilité de ne pas prononcer la mise en demeure et de suspendre la procédure est prévue dans le Pacte. Ce qui ne l'est pas en revanche, c'est le compromis tel qu'il a été conclu. Sur le fond, le Conseil s'est référé dans les deux cas à la croissance qui a été plus faible que prévu ainsi qu'aux effets positifs que doivent avoir les réformes structurelles prévues ou décidées. Les deux arguments sont sensés, économiquement parlant, et s'inscrivent, matériellement, dans le cadre des 7 recommandations formulées par le Conseil au printemps 2003. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas possible de balayer simplement le reproche fait par la Commission au Conseil, celui d'avoir bafoué l'esprit du Traité de la CE et du Pacte. Le compromis accepté à l'unanimité ne change pour le moment rien au fait que le Conseil se sente tenu par les règles du Pacte de stabilité et de croissance.

¹⁹ Voir à ce sujet le communiqué de presse du 21 octobre 2003 (IP/03/1420)

²⁰ Voir à ce sujet le communiqué de presse provisoire du 25 novembre 2003 (14492/03)

Le budget public de la Suisse satisfait-il aux exigences du Pacte ?

En Suisse, le budget public – le budget de la Confédération à lui seul, mais aussi le budget global de l'Etat, y compris les assurances sociales – a, à quelques exceptions près, toujours été déficitaire entre 1990 et 2002. Cela signifie que les déficits enregistrés en

phases de récession n'ont pas été compensés par les excédents réalisés durant les années où la conjoncture était favorable. Le budget n'était donc pas à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, comme l'exigerait le Pacte. Le déficit budgétaire de l'Etat dans son ensemble aurait toutefois satisfait aux critères de Maastricht concernant le déficit et l'endettement, sauf en 1992 et en 1993. (voir graphique 1).

Les déficits répétés ont provoqué une rapide augmentation de l'endettement des pouvoirs publics : en Suisse, la dette publique globale a, depuis le début des années 90, augmenté de 24 points de pourcentage pour atteindre 55,4 % du PIB. Pendant cette période, le taux d'endettement a donc toujours été inférieur à la limite de 60 % prévue par le Pacte de l'UE, mais il s'en est rapidement rapproché. Le taux d'endettement de la Confédération a, à lui seul, progressé de 17 points de pourcentage entre 1990 et 2002 pour se fixer à 29,3 % du PIB.

On reproche souvent au Pacte de stabilité et de croissance d'avoir empêché les Etats membres, dans la période conjoncturelle difficile qui s'est instaurée depuis 2001, de prendre des mesures de politique budgétaire en vue d'assainir la situation, et même d'avoir eu un effet procyclique. Depuis 2001, bien des Etats se sont effectivement retrouvés dans une situation budgétaire très difficile du fait surtout, estime la Commission européenne, qu'ils n'avaient pas consolidé leur budget dans les périodes économiquement favorables. Au début de la récession, plusieurs pays avaient déjà des déficits structurels et il est effectivement possible que la valeur limite de 3 % n'ait pas partout laissé la marge de manœuvre nécessaire pour permettre aux stabilisateurs automatiques d'agir.

Il n'existe actuellement que peu d'études empiriques sur l'influence effective du PSC sur l'effet stabilisateur de la politique financière dans les pays de l'UE. Selon Galí et Perrotti (2003), la politique budgétaire était tendanciellement plus fortement anticyclique dans les années 90 que dans les années 80²¹ ; ce résultat ne vient donc pas étayer l'affirmation selon laquelle le Pacte est à l'origine d'une politique financière procyclique. Il est cependant tout à fait possible que, pendant les années 90, les règles n'aient pas restreint la politique budgétaire parce que les pays de l'UE ne traversaient pas à l'époque une sérieuse récession. L'étude de Galí et Perrotti (2003) ne confirme pas non plus l'hypothèse selon laquelle les investissements publics ont plus fortement diminué dans les pays de l'UEM que dans les autres pays de l'OCDE.

Un processus d'assainissement budgétaire bien conçu devrait contribuer à accroître la production et l'emploi à moyen terme. Sur la base de considérations empiriques, la Commission européenne (2003a) estime en outre que lorsque l'assainissement budgétaire prend la forme de réduction de dépenses et non de hausses d'impôts, il peut avoir un impact positif sur la croissance. Cet impact peut être renforcé si les Etats procèdent simultanément à des réformes structurelles des marchés de facteurs et de produits et pratiquent une politique monétaire suffisamment souple.

Ce résultat appelle naturellement la conclusion inverse à savoir que les processus d'assainissement budgétaire mal conçus ont un impact négatif sur la marche de l'économie. S'ils sont engagés pour satisfaire aux exigences du Pacte, il n'est pas exclu que le Pacte ait à court terme des effets négatifs sur l'évolution de la conjoncture dans les pays de l'UE. Il est donc intéressant de savoir si le Pacte de stabilité et de croissance incite à procéder à des assainissements budgétaires bien conçus (Beetsma et Debrun 2003).

Vu les vives controverses suscitées par le Pacte de stabilité et de croissance, ceux qui, depuis l'automne 2003, ont annoncé la mort du Pacte ont été toujours plus nombreux. Ces voix vont probablement se faire encore plus fortes après la décision prise par le Conseil à la fin novembre. Ces controverses prouvent cependant que le Pacte n'existe pas uniquement sur le papier, mais qu'il a effectivement un impact politique considérable.

Les conséquences économiques du Pacte

Le Pacte a-t-il retardé la reprise ?

Les études empiriques sont rares

Le Pacte donne-t-il les incitations nécessaires à assainir les budgets ?

Perspectives

21 Le Pacte est certes en vigueur seulement depuis 1999, mais les pays de l'UE ont dû, au cours des années 90, faire des efforts dans le domaine budgétaire pour satisfaire aux critères de convergence et pouvoir adopter la monnaie unique. C'est dans ce sens que les règles budgétaires s'appliquaient déjà depuis le début des années 90.

Les grands contre
les petits pays

La différence constatée entre les efforts des trois grands pays (France, Allemagne, Italie) d'une part, et les petits Etats d'autre part, en vue de respecter la discipline budgétaire est particulièrement problématique. Nombre de petits Etats, parmi lesquels figurent les Pays-Bas, l'Autriche, mais aussi le Portugal ont entrepris de gros et parfois douloureux efforts pour assainir leurs budgets. C'est pourquoi les petits Etats en particulier exigent résolument que leurs grands partenaires reconnaissent aussi les règles du Pacte et s'y tiennent. L'adhésion de dix nouveaux Etats ne va guère réduire le potentiel de tension entre les Etats à forte et ceux à faible discipline budgétaire.

Des règles plus souples,
mais qui ont perdu de leur
transparence

La nouvelle interprétation du Pacte proposée par le Conseil permet de tenir compte des facteurs conjoncturels dans l'évaluation des budgets publics. Les règles deviennent ainsi temporaires, comme beaucoup le souhaitaient, mais absolument pas plus souples : tant qu'il y aura des déficits structurels considérables, il sera difficile, pour une série d'Etats, de respecter la limite de déficit de 3 %. Il est toutefois possible de faire preuve d'une plus grande souplesse à court terme si l'on tient davantage compte de la composition et de la qualité du budget, comme cela a semble-t-il, été le cas dans les conclusions du Conseil de fin novembre.

L'application du Pacte deviendra probablement plus simple lorsque les Etats de l'UE présenteront des budgets structurellement équilibrés. Ceci sera le cas au plus tôt lorsque la faiblesse momentanée de la croissance sera surmontée. Il faut donc attendre pour voir si les règles actuelles du Pacte parviennent à établir l'équilibre nécessaire entre la souplesse à court terme et la rigueur à long terme. Les propositions du Conseil vont dans ce sens, mais elles augmentent aussi la complexité et la marge d'interprétation des règles. Le Pacte devient ainsi plus difficile à comprendre et sa mise en œuvre guère plus simple.

La volonté politique est
déterminante pour la survie
du Pacte

Le Pacte de stabilité et de croissance va-t-il effectivement conduire à une discipline budgétaire dans les pays de l'UE ? Pour le moment, l'incertitude est à son comble. Tout dépendra si le Pacte parvient à conserver sa crédibilité. Vu ce qui s'est passé avec la France et l'Allemagne, on peut en douter. Si la volonté politique d'assainir les budgets fait défaut, même les règles les plus claires ne servent à rien. Si le Pacte conserve sa validité, il faut voir s'il est susceptible de donner les bonnes incitations à moyen et à long terme. Les pays de la zone euro devraient profiter de la prochaine reprise pour équilibrer structurellement leurs budgets et conserver cet équilibre par la suite.

Sources

Beetsma, R. M. et X. Debrun (2003), «Reconciling Stability and Growth : Smart Pacts and Structural Reforms», IMF Working Paper WP/03/174

Commission européenne (2003a), *Public Finances in EMU – 2003*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 21. Mai, KOM(2003) 283 endg.

Commission européenne (2003b), *Autumn 2003 Economic Forecasts*, European Economy no. 5.

De Grauwe, P. (2003), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Presse, 5th ed., Oxford.

Gali, J. et R. Perotti (2003), «Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe», mimeo, Paper prepared for the Economic Policy meeting in Athens, April.

Thygesen, N. (1999), Fiscal Institutions in EMU and the Stability Pact, In : Hughes Hallett, A., M. Hutchison und S. Hougaard Jensen (Hrsg.), *Fiscal aspects of European monetary integration*, Cambridge University Press, pp. 15-36.

Wyplosz, C. (1991), Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, in EC Commission, *European Economy*, Special edition No. 1

Impressum

Les « Tendances conjoncturelles » paraissent 4 fois par an, en supplément à la « Vie économique » des mois de janvier, avril, juillet et octobre.

seco

Secrétariat d'Etat à l'économie
Direction de la politique économique
Effingerstrasse 1
3003 Berne

tél. 031 322 42 27, fax 031 323 50 01

Internet: <http://www.seco.admin.ch> → Analyses et chiffres
→ Développement et prévisions économiques → Tendances conjoncturelles