

2005-06-03

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Le pacte de stabilité et de croissance: une histoire mouvementée

(Article publié dans la Revue économique du 2^e trimestre 2005)

www.nbb.be

Il y a moins de dix ans, le pacte de stabilité et de croissance a été accueilli comme l'une des pierres angulaires de l'union monétaire. Conjugué avec l'indépendance de la Banque centrale européenne, ce pacte devait offrir les garanties nécessaires à la stabilité de la monnaie unique. Toutefois, la perception du pacte a progressivement évolué, d'aucuns le considérant comme un carcan trop strict, et il a été de plus en plus critiqué. Les critiques ont débouché sur plusieurs propositions de réforme émanant tant des États membres que de la Commission européenne. En raison des préoccupations souvent contradictoires, il a cependant été difficile de parvenir à un consensus sur la manière précise d'adapter la réglementation en vigueur. Entre-temps, les allégations relatives à la trop grande rigueur du pacte ont subsisté et l'application de celui-ci a glissé vers des interprétations contraires à l'esprit, voire, dans certains cas, à la lettre de ses bases juridiques. Ceci n'a fait que renforcer la pression visant à obtenir l'adaptation des règles. Finalement, le débat sur les règles budgétaires a abouti à un accord politique, obtenu en mars 2005, qui prévoit plusieurs adaptations du pacte, parfois assez considérables. Celles-ci doivent toutefois encore être concrétisées et mises au point techniquement.

Le présent article situe le débat sur le pacte et la réforme récente dans un cadre élargi. Ainsi, il évoque d'abord les raisons théoriques en faveur de l'établissement de règles budgétaires. Il explique pourquoi une union monétaire dans laquelle les politiques budgétaires sont fragmentées doit, plus encore que dans d'autres conditions, se fonder sur des règles budgétaires claires et une application stricte de celles-ci. Le pacte de stabilité et de croissance a dès lors doté l'architecture institutionnelle de l'UEM d'un instrument qui devait garantir une stabilité budgétaire permanente au sein de l'union. La marge d'interprétation du Conseil en cas d'évolutions budgétaires inopportunes était dans ce cadre réduite au profit de règles et procédures strictes, et un compromis satisfaisant avait été trouvé entre les divers critères auxquels de bonnes règles budgétaires doivent satisfaire. Le pacte, s'il avait été correctement appliqué, était ainsi suffisamment flexible pour compenser des fluctuations conjoncturelles normales au travers du fonctionnement des stabilisateurs automatiques.

Ensuite, l'article retrace les développements budgétaires qui ont marqué la période pendant laquelle le pacte était d'application et en déduit qu'il n'a pas été un franc succès. En effet, les positions budgétaires d'un grand nombre d'États membres se sont dégradées à tel point que certains pays affichent maintenant depuis assez longtemps des déficits excessifs persistants. Le présent article montre que le notable assouplissement de la discipline budgétaire après 1997, à la suite duquel les efforts consentis les années précédentes ont, dans bon nombre de cas, été quasiment annihilés, en est la principale raison. Cet assouplissement résulte de la combinaison de différents facteurs tels qu'une lacune dans la réglementation concernant la trajectoire d'assainissement qui doit mener à un budget proche de l'équilibre ou en excédent, des prévisions de croissance trop optimistes au moment du changement de millénaire, le caractère peu contraignant du volet correctif du pacte ou les difficultés d'évaluation des positions budgétaires.

Enfin, cet article présente et évalue la récente réforme du pacte. Celle-ci rend les règles budgétaires plus souples et plus complexes et élargit fortement la marge d'interprétation du Conseil. Toutes les parties concernées assument aujourd'hui une lourde responsabilité en ce qui concerne une application correcte et objective du nouveau cadre. Cela vaut d'abord pour les États membres qui affichent encore des déficits excessifs: ils doivent mettre un terme à cette situation le plus rapidement possible et fixer et suivre une trajectoire d'assainissement crédible vers le nouvel objectif à moyen terme, basé sur des fondements macroéconomiques réalistes et des mesures bien définies. En ce qui concerne la surveillance du respect des nouvelles règles, le principal fil conducteur ne peut être que le souci de disposer de finances publiques saines au sein de l'Union européenne.

La nature exacte des règles budgétaires importe moins que les évolutions budgétaires proprement dites. Le fait que les règles soient plus souples n'entraîne pas forcément une nouvelle détérioration de la situation budgétaire au sein de l'UE mais élargit simplement les possibilités en la matière. À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que, indépendamment de l'union monétaire et des règles budgétaires qu'elle suppose, une politique budgétaire beaucoup plus saine s'impose également d'urgence dans la plupart des États membres pour d'autres raisons, comme le vieillissement de la population qui va bientôt grever beaucoup plus lourdement les budgets. Il conviendra dès lors de voir si ces États membres qui, en dépit de règles budgétaires strictes, ne sont pas parvenus à éviter les déficits excessifs ces dernières années parviendront à redresser cette situation dans un contexte de règles assouplies.