

Le pacte de stabilité et de croissance : une histoire mouvementée

Geert Langenus⁽¹⁾

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. Si, dans un premier temps, les critiques sont venues essentiellement de quelques universitaires, elles ont par la suite été partagées par des cercles de plus en plus larges de responsables politiques. Cette évolution a d'ailleurs coïncidé avec le repli conjoncturel observé dès le début de la décennie.

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 provisoirement abouti à un accord politique obtenu le 20 mars 2005, lors de la réunion extraordinaire du Conseil de l'Union européenne (Conseil Ecofin), et confirmé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005. Cet accord prévoit plusieurs adaptations du pacte, parfois assez considérables, qui doivent toutefois encore être concrétisées et mises au point techniquement. Le 20 avril 2005, la Commission

européenne a déjà soumis des propositions visant à modifier les documents législatifs concernés.

Le présent article situe le débat sur le pacte et la réforme récente dans un cadre élargi. Le premier chapitre expose plusieurs considérations théoriques sur les règles budgétaires. Le deuxième chapitre se penche sur les origines du pacte et en précise les dispositions et le champ d'application. Le troisième chapitre traite des enseignements à tirer de l'application du pacte et examine les explications possibles de son manque de succès. Les adaptations apportées en mars 2005 sont développées et évaluées dans le quatrième chapitre. La conclusion occupe le dernier chapitre.

1. Cadre théorique

Dans le prolongement des dispositions relatives aux finances publiques énoncées dans le Traité sur l'Union européenne, le pacte de stabilité et de croissance se compose d'un ensemble de règles qui imposent des contraintes à la politique budgétaire des États membres de l'UE, principalement aux pays qui ont adopté l'euro. Ces règles comprennent des procédures et imposent des normes chiffrées en ce qui concerne les résultats budgétaires. Le cadre théorique de ces règles budgétaires chiffrées est exposé ci-après. Le chapitre commence par rappeler leur raison d'être et donne ensuite un aperçu des caractéristiques de règles budgétaires optimales évoquées dans la littérature.

(1) L'auteur remercie Bruno Eugène, Hugues Famerée, Jan Smets, Thomas Stragier, Luc Van Meensel et d'autres collègues pour leurs remarques.

1.1 Pourquoi des règles budgétaires sont-elles nécessaires ?

En général, la fixation de règles budgétaires a pour objectif d'éviter des résultats budgétaires indésirables ainsi qu'une politique budgétaire inadéquate. Elles ne sont dès lors nécessaires que lorsque les autorités ont tendance à s'écarter fortement de ce qui est considéré comme une politique budgétaire optimale.

Cela peut être le cas lorsque l'horizon temporel des responsables politiques est trop restreint. En principe, il semble en effet souhaitable qu'une politique budgétaire optimale tienne aussi compte des intérêts des générations futures. Pour conserver leur position – par exemple en cas d'élections dans un État démocratique –, les autorités dépendent toutefois exclusivement des générations présentes. Elles pourraient dès lors être tentées de privilégier ces dernières en s'endettant massivement, le fardeau d'une telle politique se répercutant sur les générations à venir. En vue de protéger les intérêts de celles-ci, une possibilité est d'imposer des règles budgétaires.

À cet égard, les règles budgétaires peuvent également trouver leur origine dans le courant de la « *political economy* ». Les autorités pourront en effet plus facilement mettre en œuvre des mesures d'économie impopulaires mais nécessaires si elles peuvent en rejeter la responsabilité sur des règles budgétaires existantes, surtout lorsque celles-ci sont imposées par un autre niveau de pouvoir.

Les marchés financiers peuvent aussi en principe décourager la mise en œuvre d'une politique budgétaire inadéquate – et donc rendre le besoin d'édicter des règles budgétaires moins nécessaire – en incluant une prime de risque plus élevée dans les taux d'intérêt pour les autorités confrontées à des difficultés budgétaires. Toutefois, le risque existe que ce mécanisme ne soit pas parfait. D'une part, il est possible que la prime de risque reflète insuffisamment la situation budgétaire réelle, notamment en raison de problèmes liés à des informations asymétriques, et, d'autre part, les autorités peuvent ne pas être effrayées par le niveau plus élevé de la prime de risque et, dès lors, ne pas adapter leur politique.

Au sein d'une union monétaire dans laquelle la politique budgétaire est fragmentée, des arguments encore plus forts en faveur de règles budgétaires strictes peuvent toutefois être avancés. En effet, dans ces conditions, la mise en œuvre d'une politique budgétaire inadéquate par un ou plusieurs États peut exercer des effets de contamination indésirables, soit entre les pays qui font partie de l'union monétaire, soit entre les politiques budgétaire et monétaire.

En ce qui concerne le premier type d'effets de contamination, la principale crainte dans le cadre de l'UEM était qu'un dérapage budgétaire circonscrit dans un ou plusieurs États membres ait des conséquences négatives sur les taux d'intérêt de l'ensemble de l'union⁽¹⁾. De cette façon, les États membres qui appliquent une politique budgétaire adéquate devraient supporter les conséquences de la mise en œuvre d'une politique inadéquate dans d'autres États membres, par le biais de charges d'intérêts plus élevées ou d'autres effets défavorables résultant de taux d'intérêt plus élevés. Si ce dérapage budgétaire est très grave, il se peut même que d'autres autorités soient contraintes de soutenir l'État fautif de façon explicite ou implicite – par des transferts financiers ou des achats de ses titres de la dette publique – pour éviter une crise financière. De tels phénomènes peuvent nuire à la cohésion de l'union monétaire. À cet égard, il convient d'insister sur le fait que ce sont surtout les petits États membres qui sont les plus sensibles aux effets de contamination dus aux difficultés budgétaires observées dans les plus grands États membres.

Par ailleurs, il existe un risque d'effets indésirables sur la politique monétaire. Des déficits publics considérables ou un niveau élevé d'endettement peuvent en effet nuire à son efficacité. D'une part, la situation peut inciter les administrations publiques concernées à exercer davantage de pression sur la banque centrale de l'union pour qu'elle assouplisse sa politique monétaire (et pour augmenter de cette façon l'inflation, ce qui provoque une baisse de la valeur réelle de l'encours des dettes). D'autre part, cela risque de fausser la perception d'un assouplissement justifié de la politique monétaire par les acteurs du marché, qui pourraient interpréter erronément celui-ci comme une tentative de réduction de la valeur réelle de la dette publique. Par conséquent, les anticipations d'inflation pour l'ensemble de l'union risqueraient d'augmenter. En cas de risque de crise financière sous l'effet du dérapage budgétaire, la pression exercée sur l'autorité monétaire pour que celle-ci intervienne peut devenir intenable.

Un dérapage budgétaire survenant au sein d'une union monétaire dans laquelle les politiques budgétaires restent fragmentées peut encore exercer d'autres effets. On peut en effet également avancer que, dans un tel contexte, il est tentant pour les autorités de mettre en œuvre une politique budgétaire (trop) expansionniste (Beetsma, 2001). D'une part, l'efficacité d'une politique macroéconomique de gestion de la demande d'inspiration keynésienne est

(1) Ceci présuppose toutefois une hausse non proportionnelle de l'épargne des ménages (par exemple à partir de considérations ricardiennes, par lesquelles on souligne que les ménages épargnent par précaution une plus grande part de leur revenu disponible s'ils estiment que les pouvoirs publics, en cas d'augmentation tendancielle de la dette, devront alourdir les impôts ou freiner les dépenses – notamment en matière de prestations de sécurité sociale).

plus grande dans un régime de taux de change fixes que dans un régime de taux de change flottants. D'autre part, le coût d'une telle politique est moins élevé en raison des effets de contamination susvisés, étant donné que la hausse des taux d'intérêt sera moins importante que dans le cas où les autorités responsables ne font pas partie d'une union monétaire.

Pour limiter autant que possible les effets de contaminations, il semble dès lors indiqué que l'architecture institutionnelle d'une union monétaire dans laquelle les politiques budgétaires sont fragmentées prévoit non seulement les garanties requises concernant l'indépendance de la banque centrale et la non-responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des dettes d'autres pouvoirs publics (la clause de « *no bail out* »), mais contienne également des règles strictes offrant des garanties suffisantes en matière de discipline budgétaire.

1.2 Que doivent contenir les règles budgétaires ?

Les paragraphes qui précèdent ont essayé de montrer que les règles budgétaires, qui, généralement parlant, peuvent être utiles lorsque l'horizon temporel des administrations publiques est trop limité, se révèlent encore plus indispensables dans une union monétaire dans laquelle les politiques budgétaires restent du ressort des pays membres. Les paragraphes suivants examinent les critères auxquels doivent répondre de « bonnes » règles budgétaires.

Il se dégage de la littérature⁽¹⁾ un large consensus portant au moins sur plusieurs exigences. Ainsi, il semble admis qu'une bonne règle budgétaire ne peut pas être constamment modifiée, doit être simple et transparente sur le plan opérationnel, doit se rapporter aux résultats budgétaires ex post (et non aux objectifs fixés dans le budget) et doit être rendue contraignante par une instance impartiale habilitée à imposer des sanctions effectives.

Toutefois, dans la littérature, des exigences supplémentaires sont fréquemment ajoutées : elles doivent par exemple offrir la flexibilité nécessaire aux pouvoirs publics et doivent, dans une certaine mesure, favoriser la croissance (Kopits, 2001). L'exigence en termes de flexibilité signifie généralement que les résultats budgétaires doivent être évalués sur la base de la politique mise en œuvre et, par conséquent, qu'il convient de tenir compte, lors de l'application des règles, de l'incidence budgétaire des variations de la croissance économique ou de chocs exogènes imprévus. La capacité de favoriser la croissance signifie qu'il faut prévenir l'apparition de conflits entre l'application des règles budgétaires et l'action publique en faveur de la croissance économique.

À cet égard, il est toutefois important de souligner que ces caractéristiques ne peuvent pas toutes être aisément combinées en une seule règle. Ainsi, accroître la flexibilité réduit la simplicité de la règle. Par ailleurs, une règle très simple qui n'établit aucune distinction entre la politique effectivement menée et les conséquences budgétaires d'événements qui se situent en dehors de la sphère d'influence directe des pouvoirs publics, risque d'être difficile à appliquer. Enfin, il n'est pas aisé de définir des règles simples et transparentes prenant correctement en considération l'effet favorable sur la croissance de l'action publique. La règle d'or simple, selon laquelle des déficits budgétaires plus élevés proportionnels aux dépenses publiques pour la formation de capital fixe sont permis, en est un bon exemple. Cette règle part en effet implicitement du principe que les projets d'investissement des pouvoirs publics apportent tous la même contribution significative à la croissance potentielle de l'économie, contrairement, par exemple, aux dépenses d'enseignement et aux transferts en capital ou aux réductions fiscales pour les investissements consentis par le secteur privé.

Les règles budgétaires constitueront donc nécessairement un compromis imparfait entre les différentes préoccupations susmentionnées.

2. Le pacte de stabilité et de croissance original

2.1 Comment est né le pacte de stabilité et de croissance ?

Dans le Traité sur l'Union européenne, des valeurs de référence sont déterminées en ce qui concerne le solde budgétaire et la dette publique, dans le cadre des critères de convergence auxquels les États membres sont tenus de satisfaire pour adhérer à l'union monétaire. Le déficit budgétaire ne peut pas dépasser 3 p.c. du PIB, sauf si le dépassement est limité et si le déficit a diminué de manière substantielle et constante, ou si le dépassement limité est temporaire et exceptionnel. La dette publique ne peut pas dépasser la limite de 60 p.c. du PIB, sauf dans les cas où le ratio d'endettement diminue suffisamment pour s'approcher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Ces critères constituaient également les clés de voûte de la procédure concernant les déficits excessifs qui, après la création de l'union monétaire, devait garantir la stabilité budgétaire. Le non-respect des critères entraînait la mise

(1) Voir entre autres Bohn et Inman (1996) et Inman (1996).

en œuvre d'une procédure correctrice, dans le cadre de laquelle, sur proposition de la Commission européenne, le Conseil pouvait décider que le déficit budgétaire était excessif, sommer les États membres concernés d'ajuster leur politique budgétaire et même infliger certaines sanctions. Ainsi, il était possible de demander à la Banque européenne d'investissement de réexaminer l'octroi de crédits aux États concernés ou d'imposer des dépôts non rémunérés et des amendes. Le Conseil disposait d'un pouvoir de décision très important à cet égard et pouvait déterminer en toute autonomie les étapes à entreprendre.

Certains craignaient cependant que la discipline budgétaire ne s'affaiblisse, voire disparaisse après la création de l'union monétaire. Dans ce cadre, la procédure correctrice prévue dans le Traité n'était pas considérée comme suffisamment dissuasive par l'ensemble des États membres.

Le gouvernement allemand de l'époque prit l'initiative de militer pour l'octroi de garanties supplémentaires concernant l'instauration d'une discipline budgétaire durable au sein de l'union monétaire, et a formulé, dès 1995, les premières propositions qui insistaient sur une clarification et un renforcement des règles budgétaires. Ces propositions ont rapidement bénéficié de l'appui des plus petits États membres. La position de l'Allemagne doit être replacée dans son contexte historique, caractérisé par des doutes quant à la stabilité de la nouvelle monnaie dans l'opinion publique allemande (Stark, 2001). Il fallait convaincre l'électorat allemand que la politique monétaire de la BCE axée sur la stabilité des prix ne serait pas minée par les difficultés budgétaires rencontrées par certains États membres. Les propositions formulées par le gouvernement allemand se fondaient donc sur les inquiétudes liées aux effets de contamination susmentionnés entre les politiques budgétaire et monétaire. La position des États membres plus petits est peut-être davantage liée aux effets de contamination entre différents États membres et, en particulier, à leur plus grande fragilité face aux dérapages budgétaires survenant dans des États membres plus importants.

Les adaptations souhaitées des règles existantes ont été formulées dans deux directives (Stark, 2001).

D'une part, les règles budgétaires ne pouvaient pas menacer le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Pour garantir la marge de manœuvre budgétaire nécessaire à cet effet, le niveau de déficit de 3 p.c. du PIB devait être présenté de façon beaucoup plus explicite comme un plafond à ne jamais dépasser, sauf circonstances exceptionnelles, et non plus comme une cible pour une politique budgétaire: en période de conjoncture neutre

et, a fortiori, favorable, les objectifs budgétaires devaient être plus ambitieux. Il s'agissait de l'unique solution pour garantir le fonctionnement des stabilisateurs automatiques sans courir le risque d'enregistrer un déficit excessif de plus de 3 p.c. du PIB.

D'autre part, il importait d'accentuer le caractère dissuasif de la procédure concernant les déficits excessifs. À cet égard, il était indispensable que les différentes étapes de la procédure correctrice, en ce compris les sanctions éventuelles, fassent suite de façon plus systématique au constat d'un déficit excessif et soient moins soumises aux décisions autonomes du Conseil.

Les discussions portant sur la clarification et l'amélioration des règles budgétaires au sein de l'union monétaire ont stagné pendant plus d'un an car certains États membres étaient opposés à la limitation des compétences du Conseil par le biais de règles et de procédures fixes et strictes. Outre l'entrée en vigueur automatique de la procédure de sanction, le montant des amendes et la définition du concept de « circonstances exceptionnelles » dans le cadre desquelles le déficit budgétaire pouvait dépasser le seuil de 3 p.c. du PIB sans être considéré comme excessif, constituaient les principaux points de désaccord (Stark, 2001).

Finalement, un accord a été conclu en décembre 1996 lors du Sommet européen de Dublin et la nouvelle réglementation a pris son appellation définitive: le pacte de stabilité issu des propositions initiales de l'Allemagne est devenu le pacte de stabilité et de croissance. Ce faisant, les décideurs européens entendaient montrer explicitement qu'une discipline budgétaire stable, associée à la stabilité des prix à laquelle la BCE devait veiller, devait permettre de créer les conditions nécessaires à une croissance équilibrée et durable de l'activité. Ce n'est en effet que lorsque la situation monétaire et budgétaire est stable que l'on peut espérer des taux d'intérêt durablement faibles, ce qui est en fin de compte également favorable à la croissance et à l'emploi. Il fallut encore quelques mois avant que les nouvelles règles ne soient coulées dans les textes.

2.2 Quelles sont les dispositions du pacte ?

Le pacte de stabilité et de croissance est décrit formellement dans trois documents européens distincts. Il s'agit de la Résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, du Règlement (CE) n° 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 et du Règlement (CE) n° 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⁽¹⁾.

Sans entrer dans les détails juridiques, techniques et administratifs, l'article rappelle les principales dispositions de ces textes de loi. Le pacte reprend l'exigence principale énoncée dans le Traité sur l'Union européenne, selon laquelle les États membres ne peuvent présenter un déficit excessif. La réglementation a toutefois été enrichie d'une série de dispositions et procédures préventives. De plus, la définition de la notion de déficit excessif a été clarifiée. Enfin, les mécanismes de correction qui entrent en vigueur lorsqu'un tel déficit est constaté, ont été perfectionnés.

2.2.1 Aspects préventifs

Le volet préventif du pacte vise à aider les États membres à éviter les déficits budgétaires excessifs. L'aspect le plus important à cet égard consiste en la fixation de l'objectif budgétaire à moyen terme, qu'il convient de viser en cas de conjoncture neutre. Eu égard aux préoccupations susmentionnées concernant le libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques, cet objectif à moyen terme doit être suffisamment éloigné du seuil de 3 p.c. du PIB de sorte que le déficit reste inférieur à ce niveau considéré comme excessif en cas de ralentissements conjoncturels normaux.

Tant dans la Résolution du Conseil européen que dans le Règlement (CE) n° 1466/97, l'objectif à moyen terme, qui doit garantir la flexibilité nécessaire pour faire face aux variations conjoncturelles, est celui d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent. Cela impliquait donc un renforcement des normes budgétaires en vigueur dans l'union monétaire: à l'approche de la création de l'union monétaire, des déficits budgétaires structurels inférieurs à 3 p.c. du PIB étaient en effet encore considérés comme acceptables.

Le pacte ne précise cependant pas davantage la notion de position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. La Commission européenne (1999) a toutefois calculé, sur la base des variations conjoncturelles observées dans le passé, les valeurs de référence minimales qui doivent offrir une marge de sécurité technique en vue d'éviter de dépasser la limite du déficit lorsque la conjoncture est normale. Compte tenu de la différence de sensibilité des budgets des États membres aux évolutions conjoncturelles, ces valeurs de référence allaient d'un excédent corrigé

des variations conjoncturelles significatif (pour la Finlande et la Suède) à des déficits corrigés des variations conjoncturelles de 1 à 1,5 p.c. du PIB (pour la France, la Grèce, l'Italie, l'Allemagne et la Belgique). Par la suite, l'interprétation de l'objectif à moyen terme s'est toutefois durcie. Ainsi, la Commission européenne a soutenu (2001) que les États membres devaient tous afficher au minimum un équilibre budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, en tenant compte d'un biais de mesure éventuel de 0,5 p.c. du PIB lors du calcul des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles (de sorte que, dans la pratique, des déficits corrigés des variations conjoncturelles de maximum 0,5 p.c. du PIB restaient acceptables). Pour les États membres subissant des variations cycliques plus marquées ou dont le budget est plus sensible aux évolutions conjoncturelles, des excédents corrigés des variations conjoncturelles étaient nécessaires. Cette révision vers le haut de l'objectif à moyen terme était entre autres liée à la volonté de créer un amortisseur permettant de faire face aux revers budgétaires imprévus, de réduire plus rapidement les ratios de la dette et de préparer les budgets aux implications profondes du vieillissement de la population.

Outre le nouvel objectif à moyen terme, le pacte prévoit des procédures de surveillance multilatérale qui doivent permettre de vérifier si chaque État membre tient suffisamment compte des règles budgétaires européennes, et de corriger en temps utile les dérapages éventuels. Les principaux éléments à cet égard sont les programmes de stabilité et de convergence ainsi que les signaux d'alerte précoce.

Les programmes de stabilité ou, dans le cas des pays qui n'ont pas encore adopté la monnaie unique, les programmes de convergence, qui doivent être actualisés chaque année, esquissent l'évolution des finances publiques au cours des années à venir, et les États membres doivent y indiquer comment ils aligneront leur politique budgétaire sur l'objectif à moyen terme défini dans le pacte. Ces programmes sont examinés par la Commission européenne et évalués par le Conseil, qui peut inviter l'État membre concerné à adapter son programme si, par exemple, les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme ne sont pas suffisamment réalistes ou si les mesures budgétaires proposées ne sont pas suffisantes pour répondre aux exigences du pacte.

Si le Conseil estime qu'il existe un risque de déficit excessif dans un État membre déterminé, il est tenu de recommander formellement, à un stade précoce, à l'État membre concerné d'ajuster sa politique budgétaire. Cette procédure repose normalement sur un avis établi par la Commission européenne et sur une recommandation en vue d'une décision.

(1) Les deux derniers documents sont de véritables textes de loi, tandis que la Résolution du Conseil européen formule en principe uniquement un engagement politique.

2.2.2 Définition de la notion de déficit excessif

Le Traité sur l'Union européenne stipulait qu'un déficit budgétaire supérieur à 3 p.c. du PIB est en règle générale excessif et doit être évité. Une exception était toutefois faite dans le cas d'un dépassement limité exceptionnel et temporaire. De plus, la décision quant au caractère excessif du déficit revenait au Conseil, qui devait statuer sur la base d'un rapport de la Commission européenne. En vertu du Traité, ce rapport doit également examiner si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tenir compte de « tous les autres facteurs pertinents », y compris la position économique et budgétaire à moyen terme. La Commission peut également élaborer un tel rapport si elle estime qu'il existe un risque de déficit excessif, sans que le seuil de 3 p.c. du PIB n'ait déjà été dépassé.

Le Traité laissait donc une large marge pour l'interprétation de la notion de déficit excessif. C'est essentiellement l'absence de définition plus précise des circonstances exceptionnelles et temporaires qui permettent de justifier un dépassement limité de la valeur de référence de 3 p.c. du PIB, qui risquait de peser sur la sécurité juridique. Le pacte remédie dans une large mesure à cette lacune.

Le Règlement (CE) n° 1467/97 stipule que le dépassement exceptionnel et temporaire de la valeur de référence doit résulter d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation budgétaire, ou être consécutif à une grave récession économique. Dans le rapport élaboré par la Commission, celle-ci n'est en principe considérée comme exceptionnelle que si le PIB en termes réels enregistre une baisse annuelle d'au moins 2 p.c. Le Conseil peut néanmoins décider qu'une baisse annuelle moins forte du PIB en termes réels constitue également une circonstance exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution tendancielle constatée dans le passé. La Résolution du Conseil européen susvisée précise cependant qu'il doit s'agir dans ce cas d'un recul du PIB en termes réels d'au moins 0,75 p.c. sur une base annuelle. Selon ces règles, une diminution moins importante et, a fortiori, une croissance de l'activité faible mais positive ne peuvent dès lors en aucun cas permettre de justifier un déficit budgétaire supérieur à 3 p.c. du PIB.

Cette limitation stricte de la notion de circonstances économiques exceptionnelles doit être envisagée dans sa cohérence avec l'objectif à moyen terme décrit ci-dessus d'une position budgétaire proche de l'équilibre

ou excédentaire. C'est uniquement lorsque l'activité économique est largement inférieure au niveau tendanciel, par exemple à la suite d'une grave récession, qu'une position budgétaire qui, corrigée de l'influence de la conjoncture, est proche de l'équilibre, peut correspondre à un déficit budgétaire réel de plus de 3 p.c. du PIB.

Par ailleurs, le pacte ne précise pas les « autres facteurs pertinents » dont le Conseil doit tenir compte dans son évaluation conformément au Traité, ni dans quelle mesure ces facteurs peuvent justifier un déficit de plus de 3 p.c. du PIB.

2.2.3 Mécanismes de correction

Si, en dépit du volet préventif du pacte, un État membre présente un déficit considéré comme excessif par le Conseil, des mécanismes de correction stricts entrent en principe en vigueur. Contrairement à la procédure initiale concernant les déficits excessifs définie dans le Traité sur l'Union européenne, le pacte impose un calendrier précis et le non-respect des règles devrait en principe automatiquement entraîner des sanctions.

En ce qui concerne le calendrier, le principe de base est que, sauf circonstances particulières, un déficit excessif doit avoir été résorbé au plus tard un an après avoir été identifié, sans quoi des sanctions sont appliquées. À cet effet, le Conseil est tenu de décider, dans les trois mois suivant la notification semestrielle officielle par les États membres des chiffres du budget à la Commission européenne (en principe avant le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre de chaque année), s'il existe des déficits excessifs et, le cas échéant, de recommander aux États membres concernés de prendre des mesures effectives afin de mettre un terme à la situation dans un délai fixé par le Conseil, de quatre mois au plus. Si l'État membre concerné ne donne pas de suite effective à ces recommandations dans le délai prescrit, celles-ci peuvent être rendues publiques. Si l'État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations, le Conseil peut en principe le mettre en demeure, un mois plus tard, de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation de déficit excessif. À ce stade de la procédure, le Conseil peut surveiller plus étroitement la politique budgétaire et prier l'État membre concerné de présenter régulièrement des rapports sur les efforts d'ajustement consentis. Si, après une période de deux mois, la mise en demeure reste sans suite, le Conseil doit en principe imposer des sanctions. À ce moment, dix mois au maximum se sont écoulés depuis la notification officielle du déficit budgétaire.

La sanction infligée revêt dans un premier temps la forme d'un dépôt ne portant pas intérêt dont le montant peut varier de 0,2 à 0,5 p.c. du PIB, en fonction du dépassement du plafond de 3 p.c. du PIB. En outre, le Conseil peut imposer les sanctions supplémentaires prévues dans le Traité sur l'Union européenne, telles que l'obligation de publier des informations complémentaires lors de l'émission de titres de la dette publique et qu'une restriction de l'accès aux prêts de la Banque européenne d'investissement. Après cette première sanction, le Conseil évalue chaque année, jusqu'à la suppression de l'avis selon lequel il existe un déficit excessif, si l'État membre concerné a pris des mesures effectives conformément à la mise en demeure. Si le déficit excessif n'a pas été corrigé dans les deux ans après que le premier dépôt ne portant pas intérêt a été exigé, ces dépôts peuvent être convertis en une amende effective. Cela signifie donc que les États membres doivent présenter un déficit excessif pendant trois années successives avant qu'une amende effective puisse leur être imposée.

2.3 À quels États membres le pacte s'applique-t-il ?

Toutes les dispositions du pacte de stabilité et de croissance s'appliquent sans restrictions aux pays de la zone euro. Il existe cependant des dérogations pour les autres États membres.

Globalement, ces derniers sont ainsi tenus d'éviter les déficits excessifs⁽¹⁾, mais ne peuvent recevoir aucune mise en demeure de prendre des mesures et ne sont pas soumis à la réglementation proprement dite en termes de sanction. Ils peuvent néanmoins être sanctionnés différemment si leur politique budgétaire n'est pas conforme aux dispositions du pacte. Le Règlement (CE) 1264/99 du Conseil du 21 juin 1999, qui modifie la réglementation relative au Fonds de cohésion, stipule en effet qu'aucun nouveau projet ou phase de projet ne peut être financé par ce Fonds si le Conseil décide, sur recommandation de la Commission européenne et à la majorité qualifiée, que l'État membre concerné « n'a pas mis en œuvre son programme de convergence de manière à prévenir un déficit public excessif ».

(1) À cet égard, il existe une nuance entre le Royaume-Uni et les autres États membres qui ne font pas partie de la zone euro. Selon un protocole annexé au Traité, la disposition qui stipule que les États membres sont tenus d'éviter les déficits publics excessifs (art. 104, 1^{er} alinéa du Traité sur l'Union européenne) n'est en effet formellement pas applicable au Royaume-Uni (mais bien à tous les autres États membres). L'art. 116, alinéa 4 de ce même Traité, pour lequel le Royaume-Uni n'a pas obtenu de dérogation, énonce toutefois que les États membres sont tenus d'« essayer » d'éviter les déficits budgétaires excessifs. Les dispositions légales concernant l'absence de déficit excessif sont par conséquent encore un peu moins strictes pour le Royaume-Uni que pour les autres États membres qui ne font pas partie de la zone euro.

(2) Étant donné que dix des vingt-cinq États membres actuels n'ont adhéré à l'UE que le 1^{er} mai 2004, cette analyse concerne exclusivement les quinze autres États membres. Ce groupe est communément désigné par l'appellation « UE15 ».

(3) Cette moyenne ne tient pas compte de l'Espagne et de la Suède étant donné qu'aucune donnée n'est disponible pour ces deux pays pour l'année 1992.

3. L'application du pacte : qu'est-ce qui a échoué ?

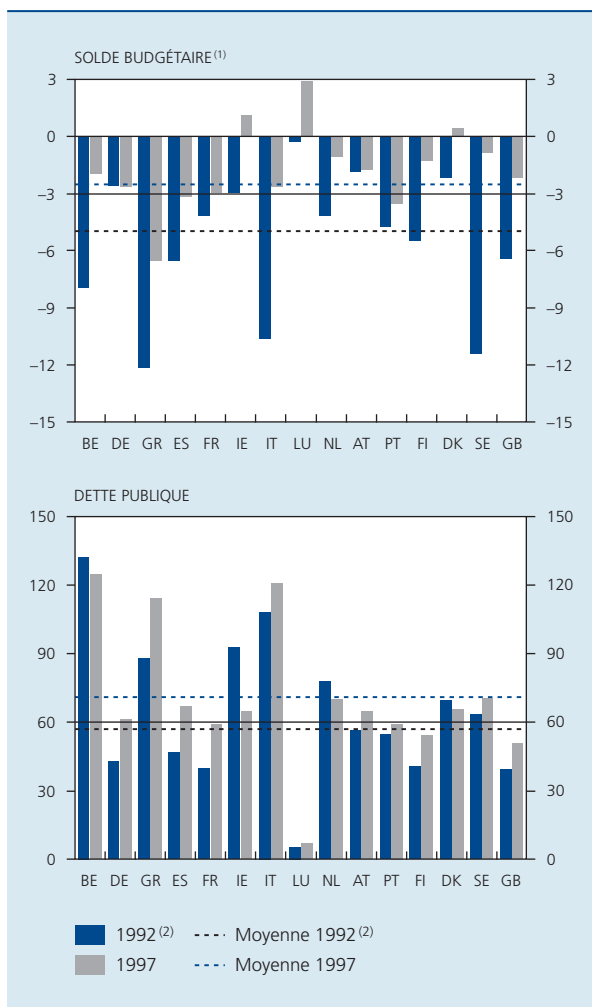
Les critères de convergence relatifs à l'union monétaire, définis dans le Traité sur l'Union européenne, ont été confrontés aux résultats macroéconomiques de l'année 1997. C'est en 1997 que le pacte de stabilité et de croissance a été coulé en textes de loi concrets. Cela implique que de 1992 à 1997, les finances publiques ont principalement été influencées par les critères de convergence relatifs au solde budgétaire et à la dette publique énoncés dans le Traité, tandis que durant les années qui ont suivi, le pacte de stabilité et de croissance aurait en principe dû servir de fil conducteur. Il semble dès lors intéressant de comparer les évolutions budgétaires au cours de ces deux périodes. Cette analyse est présentée dans la suite de l'article et montre que la mise en œuvre du pacte n'a certainement pas été un plein succès⁽²⁾, comme l'illustre, notamment, la constatation qu'en 2004, cinq pays de la zone euro, dont l'Allemagne, la France et l'Italie, ont affiché des déficits supérieurs à ou voisins de la valeur de référence de 3 p.c. du PIB fixée dans le Traité sur l'Union européenne. Ensuite, plusieurs causes possibles de cet échec sont examinées.

3.1 Expériences relatives au pacte

En 1992, une large majorité des États membres de l'époque présentait encore un déficit budgétaire nettement supérieur à la valeur de référence de 3 p.c. du PIB. Le déficit moyen de l'UE15 s'élevait alors encore à quelque 5 p.c. du PIB⁽³⁾. Entre 1993 et 1997, presque tous les pays ont amélioré leur position budgétaire, à l'exception de l'Allemagne, dont le déficit déjà légèrement inférieur à la valeur de référence en 1992 n'a presque pas évolué. À l'exception de la Grèce, qui avait l'intention de n'adhérer que plus tardivement à l'union monétaire, tous les États membres de l'UE15 sont dès lors parvenus, sur la base des données statistiques de l'époque, à ramener leur déficit budgétaire à un niveau égal ou inférieur à 3 p.c. du PIB (Commission européenne, 1998). Le fait que les données statistiques actuelles pour le Portugal et l'Espagne indiquent, pour l'année 1997, un déficit budgétaire supérieur à la valeur de référence (de 0,6 et 0,2 p.c. du PIB respectivement) est dû à des révisions à la hausse ultérieures résultant principalement de modifications méthodologiques dans le calcul de ces soldes.

Il convient de formuler deux observations à propos de ce succès. Premièrement, en 1997, plusieurs grands États membres affichaient encore des déficits budgétaires qui se situaient juste au-dessous de la valeur de référence. De ce fait, le déficit budgétaire moyen de l'UE15 s'élevait encore à 2,5 p.c. du PIB en 1997 selon les données statistiques

GRAPHIQUE 1 INCIDENCE DES CRITÈRES DE CONVERGENCE RELATIFS AUX FINANCES PUBLIQUES DÉFINIS DANS LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE (pourcentages du PIB)



Source : Commission européenne.

(1) Selon la méthodologie appliquée dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) 1995 pour l'Espagne, 1993 pour la Suède, moyenne de l'UE15 pour 1992 calculée sans tenir compte de ces deux États membres.

actuellement disponibles. Par ailleurs, la réduction du déficit dans certains États membres a été soutenue par des mesures non récurrentes, même si leur incidence est globalement demeurée relativement limitée (Commission européenne, 1998). Dans les deux cas, la France peut servir d'exemple. En effet, en 1997, cet État membre n'a pu ramener son déficit budgétaire qu'à 3 p.c. du PIB précisément, qui plus est grâce à un important transfert en capital non récurrent de France Télécom, d'un montant de quelque 0,5 p.c. du PIB, dans le cadre de la reprise par les administrations publiques françaises des engagements de l'entreprise en matière de retraites.

En 1992, la dette publique moyenne de l'UE15 atteignait environ 57 p.c. du PIB. Certains États membres, dont la Belgique, enregistraient cependant des ratios d'endettement qui dépassaient de loin la valeur de référence de 60 p.c. du PIB. En dépit de la nette amélioration des positions budgétaires évoquée ci-dessus, observée entre 1992 et 1997, la dette publique s'est sensiblement accrue durant cette période : à la fin de 1997, elle dépassait déjà 71 p.c. du PIB dans l'UE15. En Grèce et en Italie, où le ratio d'endettement était déjà très élevé en 1992, la dette a encore augmenté au cours des années qui ont suivi. En Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas et au Danemark, l'endettement s'est réduit mais est demeuré supérieur à 60 p.c. du PIB. D'autres États membres enfin, tels que l'Allemagne, l'Espagne et l'Autriche, ont vu leur dette publique dépasser légèrement la valeur de référence pendant cette période. Globalement, aucun des onze candidats initiaux n'a toutefois été exclu de l'union monétaire sur la base du critère de convergence relatif à la dette publique.

Après 1997, les déficits budgétaires ont continué de baisser. En 2000, un excédent de 1 p.c. du PIB a même été enregistré dans l'UE15. Ce résultat est toutefois largement imputable à un facteur non récurrent spécifique. Cette année-là, de nombreux États membres ont en effet encaissé d'importantes recettes provenant de la vente de licences UMTS, qui sont considérées, selon la méthodologie des comptes nationaux du SEC95, comme des dépenses négatives exceptionnelles, qui améliorent par conséquent les soldes budgétaires. En Allemagne et au Royaume-Uni, les montants concernés atteignaient quelque 2,5 p.c. du PIB. Corrigés de ce facteur non récurrent, les comptes des administrations publiques de l'UE15 se sont soldés en moyenne par un déficit de 0,3 p.c. du PIB en 2000. De façon plus générale, au cours de cette période, les finances publiques ont bénéficié de l'amélioration de la conjoncture. Selon la méthode de correction des variations conjoncturelles appliquée par la Commission européenne (2005b), la composante cyclique des soldes budgétaires a progressé de -0,4 à 0,8 p.c. du PIB entre 1997 et 2000, ce qui signifie que, si on ne tient pas compte des recettes UMTS, un peu plus de la moitié de la réduction du déficit à cette époque résulte de la bonne conjoncture.

Après le brusque retournement de conjoncture en 2001 et la disparition de la majeure partie des recettes UMTS, les soldes budgétaires ont recommencé à se dégrader. En 2003, l'UE15 a enregistré un déficit moyen de 2,8 p.c. du PIB, qui ne s'est que très faiblement amélioré au cours de l'année suivante. Par conséquent, la réduction du déficit observée entre 1997 et 2000 a été complètement effacée et, en 2004, le déficit budgétaire de l'UE15 était même supérieur au déficit enregistré en 1997.

TABLEAU 1 ÉVOLUTION DES SOLDES BUDGÉTAIRES ⁽¹⁾ DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE
(pourcentages du PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgique	-2,0	-0,6	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Allemagne	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Grèce	-6,6	-4,3	-3,4	-4,1	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1
Espagne	-3,2	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
France	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Irlande	1,1	2,4	2,6	4,4	0,9	-0,4	0,2	1,3
Italie	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Luxembourg	2,9	3,2	3,4	6,2	6,2	2,3	0,5	-1,1
Pays-Bas	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Autriche	-1,8	-2,4	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Portugal	-3,6	-3,2	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Finlande	-1,3	1,6	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
Zone euro	-2,7	-2,3	-1,3	0,1	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Danemark	0,4	1,2	3,3	2,6	3,2	1,7	1,2	2,8
Suède	-0,9	1,8	2,5	5,0	2,5	-0,3	0,2	1,4
Royaume-Uni	-2,2	0,1	1,0	3,8	0,7	-1,7	-3,4	-3,2
UE15	-2,5	-1,7	-0,7	1,0	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
<i>p.m. Sans les recettes UMTS</i>	-2,5	-1,7	-0,7	-0,3	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
<i>Composante cyclique ⁽²⁾</i>	-0,4	-0,1	0,2	0,8	0,6	0,1	-0,4	-0,3
<i>Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ⁽²⁾</i>	-2,1	-1,6	-0,9	0,2	-1,7	-2,3	-2,4	-2,3

Sources : Commission européenne, calculs propres.

(1) Selon la méthodologie appliquée dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Selon la méthode de correction des variations conjoncturelles appliquée par la Commission européenne.

Selon la méthode de correction des variations conjoncturelles appliquée par la Commission européenne, l'influence de la conjoncture sur les soldes budgétaires en 2004 a par ailleurs été un peu moins défavorable qu'en 1997. Entre 1997 et 2004, le déficit corrigé des variations conjoncturelles a dès lors encore un peu plus augmenté que le déficit effectif.

Ces moyennes masquent des évolutions divergentes pour les États membres considérés individuellement. Certains États membres, comme l'Espagne, la Belgique, la Finlande et la Suède, ont continué de réduire leurs déficits budgétaires après 1997 et, dans le cas des trois derniers pays cités, ce déficit s'est même transformé en excédent. D'autres États membres, comme l'Allemagne, la France, la Grèce, le Portugal, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont à nouveau affiché, au cours de ces dernières années, des déficits excessifs parfois persistants.

Globalement, les évolutions budgétaires observées après 1997, année de l'entrée en vigueur du pacte de stabilité et de croissance, contrastent donc fortement avec l'amélioration substantielle des positions budgétaires survenue pendant la période durant laquelle la politique budgétaire était placée sous le signe des critères de convergence relatifs aux finances publiques, définis dans le Traité sur l'Union européenne. Cette situation s'explique en premier lieu par un revirement net au niveau de la politique budgétaire de presque tous les États membres. L'évolution des soldes primaires corrigés des variations conjoncturelles, qui sont un indicateur de l'orientation de la politique budgétaire, révèle le plus clairement le changement de comportement d'une période à l'autre.

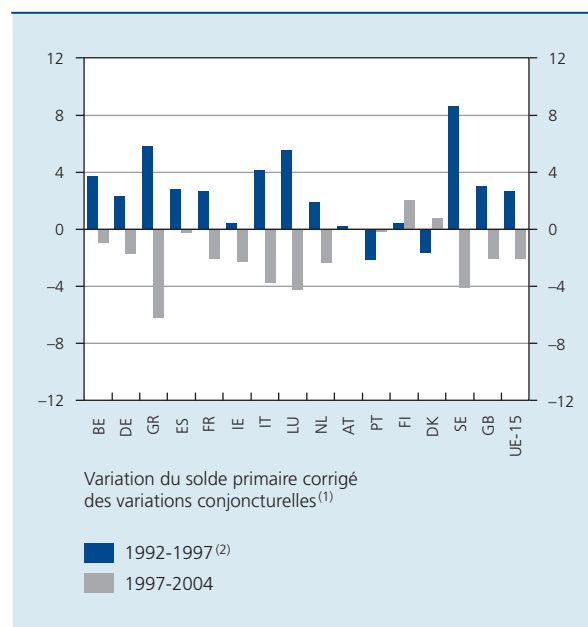
L'amélioration des positions budgétaires durant la période comprise entre 1992 et 1997, de quelque 2,5 p.c. du PIB en moyenne dans l'UE15, est entièrement due à un resserrement de la politique budgétaire. L'excédent

primaire corrigé des variations conjoncturelles a en effet progressé de 2,7 p.c. du PIB environ au cours de cette période⁽¹⁾. À l'exception du Danemark et du Portugal, tous les États membres ont contribué à cette amélioration. Au Danemark, durant la période considérée, l'excédent primaire corrigé des variations conjoncturelles en pourcentage du PIB a certes reculé de 1,7 point de pourcentage mais, en 1997, il atteignait encore le niveau très élevé de quelque 5 p.c. du PIB. Au Portugal, en revanche, cet excédent, qui dépassait 3 p.c. du PIB en 1992, s'est effrité pour tomber à moins de 1 p.c. du PIB en 1997. Ce relâchement budgétaire manifeste, qui contraste fortement avec les évolutions observées dans les autres États membres, est à considérer dans le contexte du net recul des charges d'intérêts dans ce pays, sous l'effet de la convergence vers des taux d'intérêt plus bas : les économies réalisées sur les charges d'intérêts ont été en grande partie consacrées à une forte croissance des dépenses primaires (Cunha et Braz, 2003). Une autre gestion des finances publiques aurait peut-être permis au Portugal d'éviter les difficultés budgétaires ultérieures. Durant cette période, d'autres États membres ont quant à eux consenti des efforts budgétaires considérables. Ainsi, le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles en Suède a progressé de quelque 8,6 p.c. du PIB entre 1993 et 1997 ; en Grèce et au Luxembourg, ce solde a augmenté de plus de 5 p.c. du PIB entre 1992 et 1997 et en Italie et en Belgique l'amélioration a atteint environ 4 p.c. du PIB durant la même période.

Au cours des années qui ont suivi, tous les États membres, à l'exception de la Finlande et du Danemark, ont toutefois relâché leur discipline budgétaire dans une plus ou moins large mesure, en dépit du fait que le critère de convergence relatif au solde budgétaire, défini dans le Traité sur l'Union européenne, n'était souvent qu'à peine respecté. De 1997 à 2004, le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles a reculé de plus de 2 p.c. du PIB en moyenne dans l'UE15. Dans certains États membres, comme l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg, les efforts consentis entre 1992 et 1997 ont presque été complètement effacés.

L'entrée en vigueur du pacte de stabilité et de croissance – dans le cadre duquel des éléments préventifs, tels qu'un objectif à moyen terme plus ambitieux, ont été intégrés dans les règles budgétaires, et le caractère dissuasif de la procédure concernant les déficits excessifs, renforcé – n'a donc nullement eu l'effet escompté sur la politique budgétaire de tous les États membres. Il est

GRAPHIQUE 2 POLITIQUE BUDGÉTAIRE SOUS L'INFLUENCE DES CRITÈRES DE CONVERGENCE DÉFINIS DANS LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE
(pourcentages du PIB)



Sources : Commission européenne, calculs propres.

(1) Selon la méthode de correction des variations conjoncturelles appliquée par la Commission européenne.

(2) 1995-1997 pour l'Espagne ; 1993-1997 pour la Suède ; moyenne de l'UE15 calculée sans tenir compte de ces deux États membres.

évidemment difficile d'estimer si le dérapage budgétaire aurait été encore plus important sans l'entrée en vigueur du pacte. Quoi qu'il en soit, l'introduction de règles budgétaires plus strictes s'est accompagnée d'un assouplissement clair et marqué des politiques budgétaires.

3.2 Causes possibles de l'insuccès

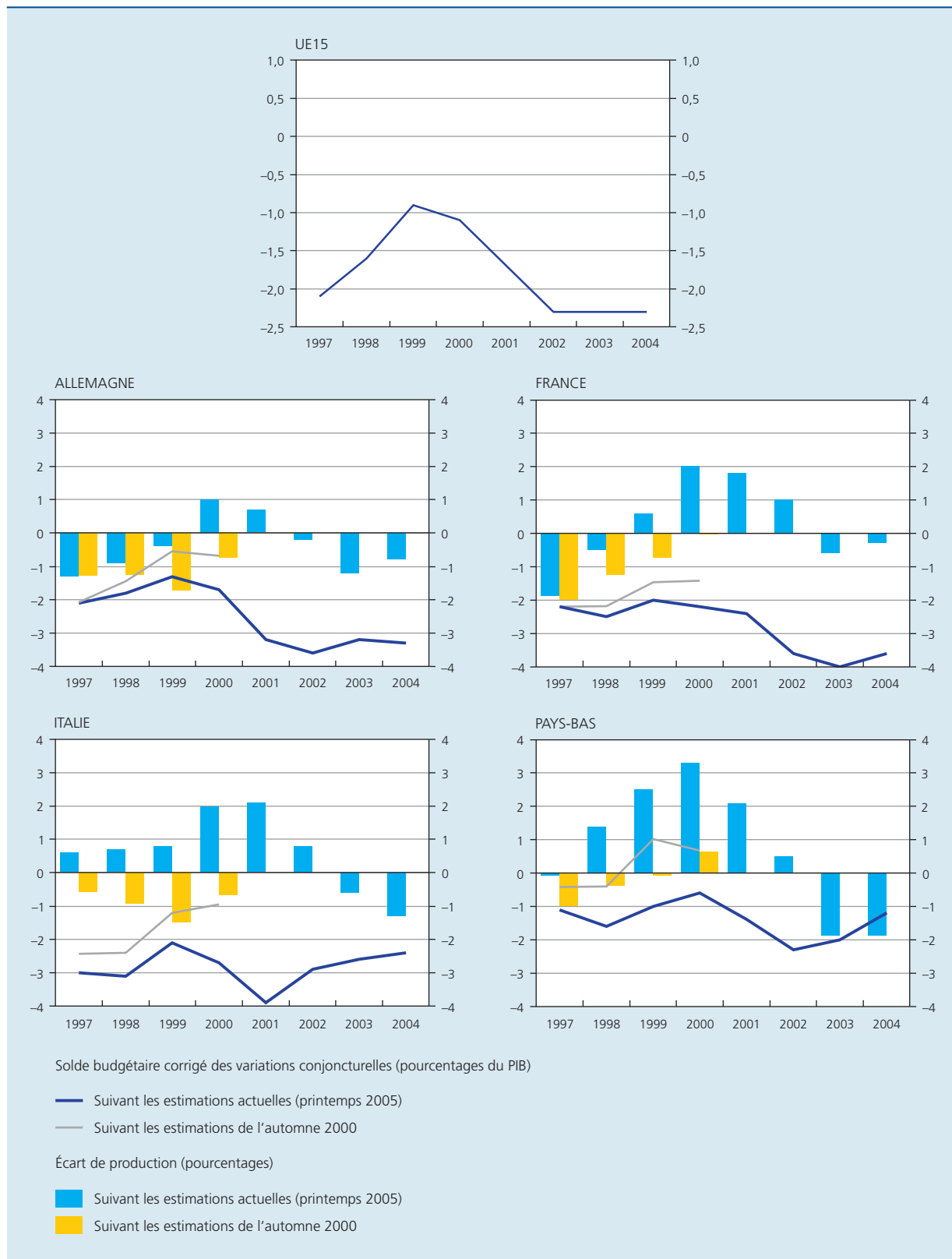
L'explication du fait que, en dépit du pacte de stabilité et de croissance, un grand nombre d'États membres aient affiché des déficits excessifs réside dans une combinaison de facteurs qui sont commentés ci-dessous.

3.2.1 Une lacune dans la réglementation

Lorsque le pacte est entré en vigueur, les budgets de nombreux États membres présentaient encore de substantiels déficits corrigés des variations conjoncturelles. Ils atteignaient plus de 2 p.c. dans tous les grands États membres – Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni –, tandis que le Portugal et la Grèce affichaient des déficits corrigés des variations conjoncturelles encore plus importants. Selon les nouvelles règles budgétaires du pacte,

(1) Comme cela est indiqué dans la note 2 se rapportant aux graphiques 1 et 2, la comparaison des années 1992 et 1997 est quelque peu compliquée par l'absence de données officielles de la Commission européenne pour l'Espagne et la Suède pour l'année 1992. Les moyennes citées pour l'année 1992 ne tiennent pas compte de ces deux pays.

GRAPHIQUE 3 ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE CORRIGÉ DES VARIATIONS CONJONCTURELLES⁽¹⁾ DANS L'UE15 ET DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES



Source : Commission européenne (2005b et 2000)

(1) Selon la méthode de correction des variations conjoncturelles utilisée par la Commission européenne et en excluant le produit des ventes UMTS.

il fallait donc encore fournir des efforts supplémentaires en vue de résorber ces déficits jusqu'à revenir au minimum à une position budgétaire proche de l'équilibre.

Le pacte de stabilité et de croissance ne précise cependant pas formellement la durée maximale de cette période de transition. Le Règlement (CE) n° 1466/97 susmentionné stipule simplement que les programmes de stabilité et de convergence doivent couvrir, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années à venir et qu'ils doivent décrire la trajectoire d'assainissement qui mènera à un budget proche de l'équilibre ou en excédent. Cette disposition ne concernait toutefois pas explicitement les résultats budgétaires proprement dits et était trop vague pour constituer un critère légal suffisamment strict. Nombre d'États membres tardèrent dès lors à combler totalement, conformément aux exigences du pacte, les déficits conjoncturels corrigés des variations conjoncturelles existants et donnèrent souvent explicitement la priorité à des allègements fiscaux ou, dans certains États membres, à une politique de dépenses plus laxiste.

L'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, les plus grands États membres de la zone euro où le déficit avait atteint ou (largement) dépassé le plafond de 3 p.c. du PIB au cours des dernières années, en sont des exemples. En Allemagne et aux Pays-Bas, le déficit corrigé des variations conjoncturelles a, selon les données statistiques actuelles, continué de se contracter jusqu'au changement de millénaire – aux Pays-Bas, il est même retombé à un niveau proche de l'objectif à moyen terme du pacte –, mais il s'est ensuite à nouveau creusé, jusqu'à largement dépasser le niveau observé en 1997. En France et en Italie, le déficit corrigé des variations conjoncturelles n'est même à aucun moment descendu sous le niveau de 2 p.c. du PIB.

Ce n'est que beaucoup plus tard que l'on a suppléé à cette lacune institutionnelle du pacte. Dans un accord conclu au sein de l'Eurogroupe le 7 octobre 2002 et ratifié le 7 mars 2003 dans une recommandation du Conseil, le rythme d'assainissement minimal a été explicitement défini, du moins pour les États membres de la zone euro : les États membres concernés qui ne remplissent pas encore les exigences du pacte doivent réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 p.c. du PIB chaque année. Un plus gros effort est généralement exigé de la part des États membres affichant des déficits excessifs.

(1) Il convient néanmoins de remarquer que la méthode de correction des variations conjoncturelles de la Commission européenne reposait à l'époque sur une estimation de l'écart de production fondée sur une comparaison du PIB réel avec le PIB tendanciel (sur la base d'un filtre Hodrick-Prescott), alors que la méthode de correction des variations conjoncturelles actuelle de la Commission prend plutôt en compte le PIB potentiel (calculé au moyen d'une fonction de production). Cette différence méthodologique n'explique toutefois que dans une très faible mesure la révision à la hausse de l'écart de production et, donc, la révision à la baisse des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles.

3.2.2 Des prévisions de croissance trop optimistes au moment du changement de millénaire

Le fait que l'UE15 ait enregistré une très forte croissance de l'activité dans les années qui ont suivi l'introduction du pacte de stabilité et de croissance a constitué un facteur supplémentaire. De 1998 à 2000, une progression annuelle moyenne de plus de 3,1 p.c. a par exemple été enregistrée pour les quinze États membres. La conviction que cette vive croissance était de nature structurelle et que le « boom de la nouvelle économie » renforcerait l'économie sur une longue période s'est imposée çà et là. Les pressions exercées en vue de mener une politique budgétaire stricte ont ainsi diminué dans l'idée que la croissance plus vive ferait fondre d'eux-mêmes les déficits subsistants.

Le ralentissement conjoncturel qui s'est installé à partir du changement de millénaire a toutefois fait clairement apparaître que ces prévisions favorables n'étaient pas entièrement fondées. Ces prévisions de croissance trop optimistes ont eu deux conséquences spécifiques.

D'une part, les pouvoirs publics ont tenu compte dans leurs budgets et programmes de stabilité d'hypothèses macroéconomiques qui se sont avérées beaucoup trop favorables par la suite, de sorte que les écarts par rapport aux objectifs budgétaires étaient souvent considérables. Le programme de stabilité allemand d'octobre 2000 constitue à cet égard un excellent exemple : ce programme se fondait sur une progression de l'activité de 2,75 p.c. en 2001 et de 2,5 p.c. les années suivantes. La croissance de l'activité allemande n'a en réalité atteint que quelque 0,25 p.c. en moyenne entre 2001 et 2003.

D'autre part, la croyance dans une croissance plus élevée de l'activité tendancielle ou potentielle a donné lieu à une évaluation erronée de la situation conjoncturelle au moment du changement de millénaire. L'écart de production pour l'année 2000 dans les quatre grands États membres susmentionnés avait ainsi été estimé par la Commission européenne de manière beaucoup moins favorable à l'automne de cette année-là⁽¹⁾ qu'il ne l'est aujourd'hui. Il s'agit de révisions à la hausse de 1,7 point de pourcentage pour l'Allemagne, de 2 points de pourcentage pour la France, et même de 2,7 points de pourcentage pour l'Italie et les Pays-Bas. À son tour, ceci a débouché sur une surestimation souvent importante des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles. Les chiffres publiés par la Commission européenne à l'automne 2000 en ce qui concerne les soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles pour la période comprise entre 1997 et 2000 annonçaient ainsi des déficits sensiblement inférieurs aux estimations actuelles de

cette institution. En 2000, la Commission européenne considérait encore que la France avait ramené son déficit corrigé des variations conjoncturelles à moins de 1,5 p.c. du PIB et que l'Allemagne et l'Italie affichaient des déficits inférieurs à 1 p.c. du PIB, tandis que des excédents étaient même rapportés pour les Pays-Bas. En raison de ces prévisions de croissance trop optimistes, on a donc été erronément pensé que ces quatre pays avaient déjà atteint l'objectif à moyen terme fixé par le pacte ou s'en approchaient du moins rapidement.

3.2.3 Le caractère peu contraignant du volet correctif du pacte

L'éventuelle sanction en cas de non-respect des critères de convergence du Traité sur l'Union européenne était particulièrement lourde : une exclusion (provisoire) de l'union monétaire. Même si l'objectif du pacte était précisément de renforcer le caractère contraignant des règles budgétaires au sein de l'union monétaire, les sanctions éventuelles en cas de politique budgétaire inadéquate dans le cadre de l'union monétaire sont comparativement beaucoup plus légères. L'union une fois formée, les États membres qui y participent ne peuvent plus en être exclus s'ils négligent d'adapter leur politique budgétaire en fonction du pacte. La possibilité d'une sanction financière n'existe – au terme d'une longue et complexe procédure – que lorsque des déficits excessifs (généralement supérieurs à 3 p.c. du PIB) sont enregistrés.

De plus, le succès d'une règle budgétaire dépend, comme on l'a remarqué ci-dessus, de la mise en œuvre correcte de celle-ci par un organisme indépendant qui impose effectivement les sanctions prévues. Lors de l'entrée en vigueur du pacte, les responsables politiques de l'époque ont voulu restreindre la liberté de mouvement du Conseil, l'institution qui porte la responsabilité finale dans cette matière, en renforçant le caractère automatique de la procédure de sanction en cas de déficit excessif. Le pacte ne prévoyait néanmoins pas non plus de sanction totalement automatique pour les États membres affichant des déficits excessifs, et le cheminement des procédures correctives continuait de dépendre de décisions formelles du Conseil. Des doutes quant à l'application stricte et complète des règles et procédures correctives et, en particulier, quant aux possibilités d'imposer des sanctions effectives, ne pouvaient dès lors pas être entièrement écartés.

Certaines décisions prises par le Conseil à l'époque où les problèmes budgétaires se sont manifestés avec le plus d'acuité n'étaient d'ailleurs pas de nature à dissiper ces doutes. Le Conseil a ainsi décidé en février 2002 de ne pas donner suite à la recommandation de la Commission européenne de lancer une alerte précoce à l'encontre

de l'Allemagne et du Portugal sur le risque de déficit excessif qu'ils couraient. En novembre 2003, il n'a une fois de plus pas été donné suite aux recommandations de la Commission européenne qui voulait sommer officiellement la France et l'Allemagne de prendre des mesures pour résorber leurs déficits excessifs, de sorte que la procédure à l'encontre de ces deux États membres a été suspendue de facto. Ces recommandations de la Commission européenne constituaient pourtant déjà une application « souple » des règles dans la mesure où ces deux pays bénéficiaient d'un répit jusqu'en 2005 pour mettre un terme à leurs déficits excessifs, alors que si le calendrier du pacte avait été strictement appliqué, ils auraient dû le faire pour 2004 au plus tard.

Le 13 juillet 2004, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que le Conseil, par sa décision de novembre 2003, avait violé le droit d'initiative de la Commission européenne, dans la mesure où les actes du Conseil formulaient de nouvelles recommandations qui ne reposaient pas sur des propositions de la Commission européenne. Cet arrêt, qui concernait essentiellement des questions de procédures, confirmait toutefois également que le Conseil a en principe toujours le droit de ne pas donner suite aux recommandations de la Commission. Des initiatives ont d'ailleurs suivi, de la part de la Commission européenne comme du Conseil (entre autres la proposition de la Commission, en décembre 2004, de ne pas entreprendre de nouvelles actions vis-à-vis des déficits excessifs de la France et de l'Allemagne, qui a été approuvée par le Conseil en janvier 2005), qui ont pesé sur la confiance dans les procédures de sanction. À ce moment-là, la discussion relative à une réforme complète du pacte était toutefois largement entamée.

Il est globalement difficile d'exclure que des doutes (légitimes) quant à l'efficacité des procédures correctives du pacte aient contribué aux dérapages budgétaires dans de nombreux États membres.

3.2.4 Difficultés en matière d'évaluation des situations budgétaires

Toute règle budgétaire est tributaire de l'exactitude des chiffres communiqués : il est impossible d'intervenir à temps contre des évolutions budgétaires inappropriées si celles-ci n'apparaissent pas dans les chiffres transmis. La déclaration des chiffres par les États membres et le contrôle de ceux-ci par les institutions européennes compétentes ont manifestement été déficients dans certains cas.

Ainsi, au Portugal et en Grèce, il est apparu que les chiffres déclarés sous-estimaient lourdement le déficit réel. Le Portugal avait annoncé, dans le programme de stabilité de décembre 2001 et la notification dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs de mars 2002, un déficit budgétaire de 2,2 p.c. du PIB pour l'année 2001. À l'automne de 2002, ce pourcentage a toutefois été revu pour atteindre pas moins de 4,1 p.c. du PIB (et plus tard même 4,4 p.c. du PIB). En ce qui concerne la Grèce, la notification dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs de mars 2004 retenait encore un déficit budgétaire de 1,7 p.c. du PIB pour 2003. Ce pourcentage est par la suite passé à 4,6 p.c. du PIB par étapes successives. Les déficits des années antérieures ont eux aussi été sensiblement revus à la hausse. Au Portugal comme en Grèce, des déficits excessifs sont donc apparus sans que ceux-ci ne se reflètent dans les statistiques budgétaires officielles. Au moment de mettre cet article sous presse, des doutes quant à l'exactitude des chiffres budgétaires italiens notifiés fin février et qui ont déjà été revus à la hausse, n'étaient d'ailleurs pas non plus dissipés, puisque Eurostat n'avait pas encore approuvé les résultats budgétaires de ce pays.

L'appréciation de la position budgétaire peut également être entravée par le fait que les règles concernent essentiellement des résultats budgétaires annuels (et par exemple beaucoup moins la soutenabilité des finances publiques), de sorte que les gouvernements peuvent avoir tendance à prendre des mesures non récurrentes, qui améliorent dans certains cas la position budgétaire présente au détriment des soldes budgétaires futurs. Surtout alors, l'efficacité et la pertinence des règles budgétaires du pacte peuvent être compromises.

Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, certains États membres ont eu recours à des mesures non récurrentes en 1997, lorsque les résultats budgétaires ont été confrontés aux critères de convergence fixés dans le Traité sur l'Union européenne, mais l'ampleur de celles-ci est demeurée globalement limitée. Ces dernières années, les mesures ponctuelles ont toutefois été particulièrement importantes dans certains États membres, de sorte que les résultats budgétaires observés sont très différents des soldes structurels. Il s'agit ici principalement du Portugal, de l'Italie et de la Belgique (Commission européenne, 2004). Dans le cas de la Belgique, on peut par exemple souligner, à propos des comptes des administrations publiques de 2003, le très important transfert en capital de Belgacom, qui a représenté 1,9 pc. du PIB, en échange de la reprise, par les pouvoirs publics, des engagements en matière de retraites de cette entreprise, et qui va donc peser sur les budgets ultérieurs. Depuis lors, l'impact de telles mesures non récurrentes a fortement diminué,

jusqu'à 0,8 p.c. du PIB en 2004 et 0,4 p.c. du PIB en 2005 selon les estimations.

4. La nouvelle version du pacte

Au terme d'un long débat, le Conseil est parvenu, le 20 mars 2005, à un accord à propos de la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Cet accord, qui a été confirmé lors du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, implique certaines modifications du pacte, mais doit encore être détaillé et traduit en amendements concrets aux Règlements du Conseil susmentionnés dans lesquels le pacte est formulé. Le 20 avril 2005, la Commission européenne a proposé des adaptations spécifiques à ces Règlements. Au moment de la mise sous presse du présent article, ces modifications n'avaient toutefois pas encore été approuvées.

On trouvera ci-dessous un bref aperçu des principales modifications, suivi d'une rapide évaluation de celles-ci.

4.1 Les principales modifications

Les modifications approuvées par le Conseil ont trait à la fois au volet préventif du pacte et à la procédure concernant les déficits excessifs. Le Conseil formule par ailleurs également quelques propositions qui visent à une meilleure gestion et à une application plus correcte du pacte par les diverses institutions.

4.1.1 Le volet préventif

La principale modification apportée au volet préventif du pacte concerne la définition de l'objectif à moyen terme d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire. Dorénavant, des objectifs nationaux seraient en vigueur, qui seraient fixés en fonction du ratio d'endettement et de la croissance potentielle. Ces objectifs à atteindre pourraient aller d'un déficit de 1 p.c. du PIB, pour les États membres dont la dette est faible et la croissance potentielle élevée, à un équilibre ou un excédent, pour les États membres dont la dette est élevée et la croissance potentielle faible. Ces objectifs doivent à la fois éviter que, en cas de repli conjoncturel normal, le déficit atteigne plus de 3 p.c. du PIB, améliorer la soutenabilité des finances publiques et laisser une marge de manœuvre budgétaire, en particulier en ce qui concerne les investissements publics. La manière dont les obligations futures liées au vieillissement de la population pourront être intégrées aux objectifs à moyen terme doit toutefois encore être examinée; une étude de la Commission européenne à cet égard ne sera faite que pour la fin de 2006.

Par ailleurs, la réglementation relative à la transition vers ces objectifs à moyen terme sera légèrement modifiée : aux États membres qui font partie de la zone euro ou qui participent au MCE II, dont la position budgétaire ne correspond pas encore à l'objectif à moyen terme, il sera demandé de mettre progressivement un terme à leurs déficits. On se fonderait pour ce faire sur une baisse de 0,5 p.c. du PIB par an en moyenne (au lieu de 0,5 p.c. du PIB par an au minimum). L'effort doit être plus important lorsque la conjoncture est bonne, ce que le Conseil définit comme les années où l'écart de production est positif⁽¹⁾, que lorsqu'elle est mauvaise. Cela ne semble toutefois pas être une obligation clairement définie, dans la mesure où l'on exige simplement des États membres qui ne respectent pas la trajectoire d'assainissement proposée qu'ils en exposent les raisons dans leur programme de stabilité ou de convergence. La Commission européenne peut donner des conseils⁽²⁾ qui incitent les États membres à suivre la trajectoire d'assainissement.

En outre, il est permis de s'écarter de l'objectif à moyen terme comme de la trajectoire d'assainissement pour procéder à certaines réformes structurelles. L'écart doit en principe être provisoire et il doit s'agir de réformes qui exercent une incidence favorable contrôlable sur la soutenabilité des finances publiques. De plus, il faut toujours prendre en compte une marge de sécurité, qui offre des garanties suffisantes pour maintenir le déficit budgétaire en deçà de la valeur de référence de 3 p.c. du PIB.

Enfin, le Conseil indique également explicitement que l'objectif à moyen terme comme la vitesse d'adaptation sont mesurés indépendamment de l'incidence de la conjoncture et des mesures temporaires. L'attention se déplace donc des soldes budgétaires simplement corrigés des variations conjoncturelles vers les soldes budgétaires structurels.

4.1.2 La procédure concernant les déficits excessifs

Les mesures correctives du pacte sont fondamentalement modifiées. D'abord, la définition des circonstances exceptionnelles dans lesquelles un déficit de plus de 3 p.c. du PIB n'est pas considéré comme exceptionnel est fortement élargie. Ainsi, tout recul de l'activité, de même qu'une longue période durant laquelle la croissance, tout en étant positive, est néanmoins sensiblement inférieure au niveau potentiel, pourrait désormais justifier une exception.

En outre, on s'intéresse aujourd'hui également explicitement aux « autres facteurs pertinents » qui peuvent justifier un déficit de plus de 3 p.c. du PIB. Le Conseil énumère dans ce cadre une liste de facteurs. La croissance potentielle, le niveau des investissements publics, la soutenabilité de la dette, les efforts budgétaires en périodes de bonne conjoncture et la qualité de l'intervention des pouvoirs publics, entre autres, entreraient ainsi en ligne de compte. Il faut de plus tenir compte de tous les autres facteurs que l'État membre concerné juge pertinents, en particulier les « contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à réaliser des objectifs de la politique européenne, notamment l'unification de l'Europe, si elle a un effet négatif sur la croissance et la charge budgétaire d'un État membre ». Le dépassement de la limite des 3 p.c. du PIB pour le déficit doit en tout cas être limité et provisoire.

Par ailleurs, les délais définis au point 2.2.3 et qui doivent être respectés dans le cadre des diverses étapes de la procédure de correction des déficits excessifs, sont prolongés d'un ou plusieurs mois. Il s'agit ici de la période durant laquelle le déficit excessif doit être constaté (de trois à quatre mois), du délai recommandé avant d'intervenir pour combler le déficit excessif (de quatre à six mois) et des délais accordés ensuite pour adresser une sommation officielle et en assurer le suivi (respectivement de un à deux mois et de deux à quatre mois).

En dépit de l'allongement de la procédure, le Conseil confirme le principe général selon lequel les déficits excessifs doivent avoir été comblés au plus tard dans le courant de l'année qui suit l'identification de ceux-ci⁽³⁾, mais le nombre d'exceptions à ce principe s'est étendu. L'accent semble par ailleurs s'être quelque peu déplacé d'un engagement en termes de résultat vers un engagement en termes de moyens. On exige en principe de l'État membre concerné une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5 p.c. du PIB. On suggère dans ce cadre clairement que le délai durant lequel le déficit excessif doit disparaître peut être plus long si cet effort minimal n'est pas suffisant pour ramener le déficit à un niveau non excessif dans le courant de l'année qui suit l'identification officielle du problème. Le Conseil peut en outre décider de fixer le délai initial à deux ans après l'identification du déficit excessif si des circonstances particulières sont observées. On fait ici à nouveau référence aux « autres facteurs pertinents » susmentionnés. Enfin, le délai initial fixé par le Conseil peut être prolongé si l'État membre ne parvient pas à combler le déficit excessif à la suite d'évolutions économiques imprévues ayant une incidence budgétaire substantielle et défavorable. Cela n'est bien sûr possible que si l'État membre a effective-

(1) Le Conseil signale également qu'il faut tenir compte des élasticités des impôts, ce qui peut être une référence implicite aux effets de composition de la conjoncture.

(2) Lorsque le Traité établissant une Constitution pour l'Europe entrera en vigueur, ceux-ci pourront être remplacés par un signal précoce.

(3) Le Conseil signale explicitement que cela correspond normalement à la deuxième année après l'émergence d'un déficit excessif, ce qui exclurait que le problème soit identifié beaucoup plus rapidement, c'est-à-dire l'année même.

ment donné suite aux recommandations ou sommations du Conseil.

Par ailleurs, il sera explicitement tenu compte des coûts associés aux réformes des régimes de retraite lors du constat de l'existence ou de la disparition d'un déficit excessif. Le 2 mars 2004, Eurostat a décidé que les régimes de capitalisation ne peuvent en règle générale pas être rangés dans le sous-secteur de la sécurité sociale et qu'ils ne font donc pas partie de l'ensemble des administrations publiques⁽¹⁾. Lors de l'introduction d'un régime de capitalisation, les recettes nettes du régime, qui sont le plus souvent positives au moment du lancement du régime, ne peuvent donc pas être reprises dans le solde budgétaire. Une telle réforme des retraites améliore néanmoins la soutenabilité des finances publiques dans la mesure où elle allège la pression exercée sur les systèmes par répartition classiques gérés par les pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle le Conseil a jugé opportun d'accorder une attention particulière à cet élément lors de l'évaluation de la situation budgétaire des États membres.

Enfin, le Conseil signale également qu'une plus grande attention doit être accordée à l'évolution de la dette publique et à la soutenabilité des finances publiques. On vise ici surtout les États membres dont les ratios d'endettement sont élevés et diminuent trop lentement. Le Conseil ne propose toutefois pas de quantification précise du rythme auquel le ratio d'endettement doit s'approcher de la valeur de référence.

4.1.3 Meilleure gestion

Outre les modifications susmentionnées apportées aux procédures préventives et correctives du pacte, le Conseil formule également quelques suggestions qui devraient améliorer la mise en œuvre du pacte. Il appelle ainsi à une meilleure collaboration entre toutes les parties concernées, à savoir les États membres, la Commission européenne et le Conseil, et à une amélioration de la surveillance multilatérale (pour laquelle on introduit l'euphémisme d'« assistance multilatérale »). Il plaide également pour la mise au point de règles budgétaires et de procédures de surveillance nationales complémentaires, la continuité des objectifs budgétaires lors de l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement et une plus grande implication des parlements nationaux dans l'établissement des programmes de stabilité et de convergence. Enfin, il attire l'attention sur l'importance de prévisions macroéconomiques réalistes dans les programmes de stabilité et de con-

vergence et sur la nécessité de produire des statistiques fiables et de qualité en matière de finances publiques.

4.2 Évaluation

Toute évaluation de la réforme du pacte doit prendre en compte le fait que l'application de la réglementation initiale n'a, comme on l'a dit, pas été un franc succès et n'a, surtout les derniers mois, pas pu être qualifiée de stricte. Le glissement vers une situation où les règles budgétaires existent encore formellement mais n'impliquent plus d'obligation pour certains États membres aurait peut-être été l'évolution la plus néfaste pour la crédibilité du cadre institutionnel et la stabilité macroéconomique de l'union monétaire. C'est la raison pour laquelle une réflexion sur les règles budgétaires européennes et, surtout, sur leur application n'était en soi pas inutile. Par ailleurs, il est indéniablement positif que certaines propositions, par exemple en ce qui concerne la forte restriction des compétences de la Commission européenne et la non-intégration de certaines dépenses dans le calcul du solde budgétaire soumis à l'application des règles, n'aient pas été acceptées.

En outre, la réforme expliquée ci-dessus rend le pacte beaucoup plus complexe. Presque toutes les règles sont alourdis par un nombre souvent élevé d'exceptions. Plus généralement, la réforme implique un net glissement d'un cadre institutionnel fondé sur l'application de règles strictes vers un cadre au sein duquel la marge d'interprétation du Conseil est beaucoup plus importante. À cet égard, il s'agit dans une certaine mesure d'un retour à la situation qui régnait avant l'introduction du pacte qui a, comme on l'a dit, précisément été élaboré pour resserrer cette marge d'interprétation. La complexité accrue rend en outre plus difficile la surveillance du respect des règles du pacte.

D'autre part, on ne peut que constater un assouplissement substantiel et généralisé des règles existantes. Les modifications apportées aux procédures correctives sont à cet égard éloquentes : d'importants déficits budgétaires seront jugés problématiques dans un plus petit nombre de cas et, compte tenu des nouvelles règles, les États membres devront moins se hâter de corriger leur politique lorsqu'un dérapage budgétaire sera néanmoins considéré comme excessif. Par ailleurs, la menace ultime de prendre des sanctions semble quelque peu passer à l'arrière-plan.

Les modifications apportées aux procédures préventives ne peuvent elles non plus pas être interprétées comme un resserrement des règles budgétaires, même si un jugement plus nuancé s'impose dans ce cas. L'explication selon laquelle l'objectif à moyen terme et la trajectoire

(1) Une période de transition a toutefois été instaurée par la suite : cette décision ne doit être appliquée qu'à partir de la première notification officielle des flux budgétaires dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs en 2007.

d'assainissement pour l'atteindre concernent les soldes structurels plutôt que simplement corrigés des variations conjoncturelles (c'est-à-dire aussi sans tenir compte de l'incidence de facteurs non récurrents) implique une plus forte recommandation de disposer de finances publiques structurellement saines et doit dès lors être accueillie positivement⁽¹⁾. Par ailleurs, une différenciation nationale de ces objectifs fondée sur la croissance potentielle et la dette publique pourrait en principe faire reposer plus solidement le pacte sur la théorie économique. Par contre, cela se ferait au détriment de la transparence et pourrait – à tort ou à raison – susciter des questions quant à l'égalité de traitement de tous les États membres. Par ailleurs, ces objectifs – ou la trajectoire d'assainissement – semblent avoir un caractère encore moins contraignant que les dispositions antérieures en la matière dans la mesure où le Conseil signale explicitement qu'il suffit, en cas d'infraction éventuelle, d'en exposer les raisons dans le programme de stabilité ou de convergence. C'est significatif, dans la mesure où l'absence d'une règle claire en ce qui concerne la période de transition vers l'objectif à moyen terme a précisément été citée ci-dessus comme l'une des raisons de l'insuccès de l'application du pacte. De plus, l'accord auquel le Conseil était parvenu en mars 2003⁽²⁾, selon lequel les États membres de la zone euro doivent réduire leurs déficits corrigés des variations conjoncturelles d'au moins 0,5 p.c. du PIB par an, semble aujourd'hui affaibli.

Enfin, les propositions relatives à une meilleure gestion des finances publiques sont effectivement remplies de bonnes intentions, mais ne proposent guère de solutions concrètes aux problèmes de mise en œuvre constatés dans le passé⁽³⁾. À cet égard, il est par exemple significatif que le Conseil ait rejeté la proposition de la Commission européenne d'autoriser automatiquement la Commission à adresser précocement des signaux d'alerte aux États membres. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe stipule néanmoins que la Commission pourra adresser précocement, sans confirmation officielle du Conseil, des signaux d'alerte aux États membres dès que ce Traité sera entré en vigueur. Il est dès lors un peu surprenant que cette proposition, qui peut d'ores et déjà permettre une utilisation plus efficace de l'instrument des signaux d'alerte précoce, ne fasse pas partie d'une réforme censée améliorer la mise en œuvre du pacte.

Globalement, la réforme du pacte revient donc à un allègement des règles existantes. Tout dépendra maintenant de la manière dont ce nouveau cadre sera appliqué par les États membres, la Commission européenne et le Conseil.

Conclusion

Le présent article a exposé 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, qui a surtout été élaboré à la demande de l'Allemagne et des petits États membres, 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, offrait ainsi suffisamment de flexibilité pour compenser des fluctuations conjoncturelles normales au travers du fonctionnement des stabilisateurs automatiques.

C'est surtout après le retournement de la conjoncture au moment du changement de millénaire que le pacte a été jugé trop restrictif. Dans ce contexte, les positions budgétaires d'un grand nombre d'États membres se sont dégradées à tel point que ces pays affichent maintenant depuis assez longtemps des déficits excessifs persistants. Le présent article a montré 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 et que cet assouplissement résulte de la convergence de facteurs de natures institutionnelle, politique et statistique.

La récente réforme du pacte 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

(1) Selon la recommandation du Conseil de mars 2003 susmentionnée, il était possible de décider au cas par cas si les facteurs ponctuels étaient pris en compte.

(2) Cet accord n'impliquait aucune obligation légale formelle.

(3) Des améliorations concrètes du cadre statistique font cependant l'objet d'une initiative législative distincte.

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.

Enfin, 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.

Bibliographie

- Beetsma R. (2001), « Does EMU need a Stability Pact ? », *The Stability and Growth Pact*, 23-52, Palgrave.
- Bohn H. et R.P. Inman (1996), « Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. States », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 13-76.
- Commission européenne (2005a), « General government data », Spring.
- Commission européenne (2005b), « Cyclical adjustment of budget balances », Spring.
- Commission européenne (2004), « Public Finances in EMU – 2004 ».
- Commission européenne (2001), « Public Finances in EMU – 2001 ».
- Commission européenne (2000), « Cyclical adjustment of budget balances », Autumn.
- Commission européenne (1999), « Budgetary Surveillance in EMU », *European Economy, Supplement A*, 3, mars.
- Commission européenne (1998), « Convergence Report 1998 », *European Economy*, 65.
- Cunha J.C. et C. Braz (2003), « Disinflation and fiscal policy in Portugal: 1990-2002 », *Economic Bulletin Banco de Portugal*, décembre.
- Inman R.P. (1996), « Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU », *NBER Working Paper* 5838.
- Kopits G. (2001), « Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament? », *Fiscal rules*, Banca d'Italia, papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 février.
- Stark J. (2001), « Genesis of a Pact », *The Stability and Growth Pact*, 23-52, Palgrave.