



N° 2124

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2005

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur le renforcement de la gouvernance économique
et la clarification de la mise en œuvre
du pacte de stabilité et de croissance
(COM [2004] 581 final / E 2718),***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL GARRIGUE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE A L'EPREUVE DES FAITS (1999 – 2004).....	9
A. Pourquoi un Pacte de stabilité et de croissance ?.....	9
1) La pérennisation des « critères de Maastricht » relatifs à la politique budgétaire	9
2) Les justifications de cette pérennisation.....	10
B. Les règles du Pacte de stabilité et de croissance	11
1) Les deux valeurs de référence	11
2) La surveillance des politiques budgétaires.....	12
3) La procédure concernant les déficits excessifs.....	13
C. Une application de plus en plus conflictuelle, à partir du retournement conjoncturel de 2001.....	14
D. Situation actuelle des Etats membres au regard des exigences du Pacte.....	18
1) Les déficits publics des Etats membres en 2004.....	18
2) La viabilité à long terme des finances publiques	19

E. Des interrogations inévitables : le Pacte et la croissance	20
1) Un constat douloureux, celui du différentiel de croissance économique entre l'Union européenne et les Etats-Unis	20
2) ...conduit à s'interroger sur l'impact du Pacte sur la croissance économique, et sur la pertinence de ses critères	21
II. LE PACTE A L'EPREUVE DE LA THEORIE ECONOMIQUE	23
A. La remise en cause des critères et des objectifs du Pacte	23
1) Des seuils chiffrés arbitraires et des imprécisions sans remède	23
2) Un dispositif rigide destiné à être appliqué uniformément à des situations nationales très contrastées	25
3) Une approche purement quantitative	26
a) Les propositions d'utilisation du solde structurel hors investissement public	27
b) Les propositions tendant à exclure d'autres catégories de dépenses du calcul des déficits publics	28
B. La remise en cause du mode de gestion du Pacte	30
1) La prise en compte du cycle économique	30
a) Affecter obligatoirement une partie du surplus de recettes à la réduction du déficit public	31
b) Mettre en place un fonds pour les "mauvais jours" (rainy-day funds)	31
2) L'exploitation insuffisante des circonstances atténuantes et des « autres facteurs pertinents » prévus par l'article 104	32
3) La nécessaire réaffirmation du critère de la dette publique	33
C. La remise en cause des modalités de contrôle	34
1) Faut-il modifier les rôles respectifs de la Commission et du Conseil ?	35
a) Le scepticisme face au "jugement des pairs"	35
b) A l'opposé, les partisans d'un renforcement du Conseil	36
2) Faut-il créer ou faire intervenir d'autres institutions ?	36

3) Faut-il modifier les sanctions prévues par le traité ?37

III. LES NEGOCIATIONS EN COURS SUR LA REFORME DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE39

A. Les propositions formulées par la Commission dans ses deux communications (24 juin et 3 septembre 2004)39

1) Le point de vue de la Commission sur les premières années d'application du Pacte de stabilité et de croissance39

2) Les voies de réforme et solutions proposées 40

- a) "Accroître la place accordée à la dette publique et à la viabilité dans la surveillance des positions budgétaires" 41
 - (1) dans le volet préventif 41
 - (2) dans le volet correctif 41
- b) " Tenir davantage compte des circonstances nationales" dans la définition de l'objectif de moyen terme 42
- c) Prendre en compte les circonstances nationales dans l'application de la procédure des déficits excessifs 42
- d) Améliorer le volet préventif du Pacte en y intégrant une incitation à "mener des politiques prudentes pendant les périodes de conjoncture favorable" 43

B. L'état des négociations à l'issue de la réunion du Conseil « Ecofin » du 17 février 2005 43

1) Quels sont les points sur lesquels un accord semble déjà se dessiner ? 44

- a) Sur le volet préventif du Pacte 44
- b) Sur le volet correctif ou répressif du Pacte 45

2) Quelles sont les positions exprimées par les différents gouvernements sur les points restant en discussion ? 46

- a) Deux exemples de questions en suspens 46
 - (1) Les réformes structurelles qu'il conviendrait de prendre en compte 46
 - (2) Le débat sur les catégories de dépenses à privilégier 47
- b) La problématique de la dette publique 47

C. Au-delà de la réforme du Pacte, vers une réforme d'ensemble de la « gouvernance économique » de l'Europe ? 49

1) La nécessaire amélioration des outils statistiques 49

- a) L'affaire des statistiques grecques 49
- b) Les propositions de la Commission 50

2) Comment mieux prendre en compte l'objectif de croissance ?	51
3) Vers un véritable gouvernement économique pour l'Europe ?	52
a) La Commission préconise que les instruments de la gouvernance économique européenne soient mieux reliés entre eux	52
b) La gouvernance économique comme transition vers un gouvernement économique pour l'Europe	53
 TRAVAUX DE LA DELEGATION	55
 CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....	61
 ANNEXES.....	63
Annexe 1 : Article 104 du traité instituant la Communauté européenne	65
Annexe 2 : Personnes auditionnées par le rapporteur	69

Mesdames, Messieurs,

Bien que le traité de Maastricht organisant le passage à une monnaie unique ne l'ait pas formellement prévu, les Etats de l'Union décidés à entrer dans la zone euro ont institué en 1997 un « Pacte de stabilité et de croissance ». Les conditions de mise en œuvre de ce Pacte ont abouti à une crise sérieuse au sein de l'Union.

Le débat qui s'est ouvert entre les Etats, le Conseil et la Commission a conduit cette dernière à présenter un ensemble de propositions d'aménagement de ce Pacte. Ces propositions serviront de base au prochain Conseil *Ecofin* du 8 mars puis au Conseil européen des 22 et 23 mars.

C'est dans cette perspective que, saisis en application de l'article 88-4 de la Constitution, nous envisagerons les conditions dans lesquelles le Pacte a fonctionné jusqu'à présent et les analyses développées à ce sujet par la doctrine économique, avant d'apprécier les propositions formulées par la Commission et par un certain nombre d'Etats.

I. LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE A L'EPREUVE DES FAITS (1999 – 2004)

A. Pourquoi un Pacte de stabilité et de croissance ?

1) La pérennisation des « critères de Maastricht » relatifs à la politique budgétaire

Dans le cadre de la préparation du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), c'est-à-dire à la naissance de l'euro, des critères de convergence avaient été édictés afin de déterminer quels seraient les Etats remplissant les conditions d'adoption de la monnaie unique. Ces critères de convergence ont été introduits par le Traité de Maastricht, et leur respect a obligé les Etats désireux d'intégrer la « zone euro » à des efforts considérables, notamment en termes de discipline budgétaire. D'autres critères de convergence portaient sur l'inflation, le niveau des taux d'intérêt, les taux de change, le statut des banques centrales.

La création du « Pacte de stabilité et de croissance » a découlé d'un accord politique pour garantir que l'effort de discipline budgétaire des Etats membres se poursuivrait au-delà du passage à l'euro, aussi bien pour les Etats participants à la monnaie unique que pour les autres Etats membres, mais avec un degré de contrôle supérieur pour les premiers par rapport aux seconds. L'adhésion à l'euro est une faculté pour ceux des Etats qui remplissent les conditions correspondant aux critères de convergence, mais la convergence elle-même est un objectif qui s'impose à tous les Etats, qu'ils choisissent d'entrer dans la zone euro ou non.

Avec la disparition, pour les Etats adoptant l'euro, de l'instrument du change et de la politique monétaire nationale, il apparaissait en effet nécessaire d'instaurer des contraintes pour

éviter une trop forte dispersion des politiques budgétaires face à la politique monétaire unique.

Le Pacte de stabilité et de croissance visait à compléter les dispositions de l'article 104 du Traité instituant la Communauté européenne tels qu'elles résultent du Traité de Maastricht. Les objectifs et principes du Pacte ont été précisés par la résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997, qui détermine notamment les rôles et responsabilités respectifs des Etats membres, de la Commission et du Conseil dans la mise en œuvre du Pacte. Deux règlements du Conseil ont ensuite défini les modalités des deux volets du Pacte, le volet préventif⁽¹⁾ et le volet répressif⁽²⁾.

2) *Les justifications de cette pérennisation*

L'accord pour mettre en place un Pacte de stabilité et de croissance n'a pas été obtenu facilement. Si tous les Etats s'accordaient à reconnaître que la monnaie unique suppose un haut degré de convergence entre ses participants, des craintes diamétralement opposées s'exprimaient dans les différents pays candidats.

L'opinion publique allemande craignait que l'euro destinée à faire disparaître le deutschemark ne soit moins stable (ou moins « fort ») que celui-ci, et c'est pour cela que l'initiative d'un « Pacte de stabilité » pour pérenniser la rigueur budgétaire a été lancée et soutenue par le ministre allemand des finances, M. Theo Waigel. A l'opposé, les pays n'ayant pas un attachement aussi fort pour la stabilité de leur monnaie craignaient que les impératifs de la convergence ne les obligent à des sacrifices excessivement élevés et indéfiniment prolongés, avec pour conséquence un risque d'augmentation du chômage. C'est en se faisant l'écho de ces craintes que la France a obtenu que le système n'ait pas pour objet la seule stabilité mais aussi la croissance.

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Le Pacte de stabilité et de croissance se basait pour l'essentiel sur deux justifications :

La première était de prévenir toute situation d'insolvabilité dans un Etat membre risquant de déstabiliser l'ensemble du système financier de la zone euro, dans la mesure où la Banque centrale européenne pourrait alors se trouver contrainte à une création de monnaie susceptible de contrecarrer son objectif de stabilité des prix, et où l'anticipation d'un tel risque par les marchés pourrait conduire à une élévation des taux d'intérêt à long terme.

La seconde était l'existence, en Union monétaire, d'externalités de court terme liées à l'exercice de la politique budgétaire. Il existe une externalité négative lorsqu'un acteur économique a un impact défavorable, fait supporter un coût à un ou plusieurs autres acteurs sans qu'existe un moyen direct pour les acteurs lésés d'obtenir une compensation du dommage. En l'espèce, il s'agissait d'éviter qu'un Etat membre ne soit enclin au « laxisme » budgétaire du fait que la sanction par la hausse des taux d'intérêt ne se trouvera plus centrée sur lui mais se reportera sur tous les Etats de la zone euro, y compris sur les Etats ayant conservé une politique budgétaire vertueuse.

B. Les règles du Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte se compose principalement de deux éléments : une surveillance multilatérale des positions budgétaires nationales, et une procédure de constatation et de sanction des déficits excessifs.

1) Les deux valeurs de référence

L'article 104 du traité stipule que « *Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* », ceux-ci étant définis par un protocole annexé au traité comme des déficits supérieurs à 3 % du produit intérieur brut.

Selon l'article 104, la discipline budgétaire doit aussi être évaluée sur la base du niveau de la dette publique de chaque Etat. La fixation de la valeur de référence à 60 % du PIB est également opérée par le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité. Cette contrainte a été délibérément

écartée pour permettre à l'Italie, à la Belgique et à la Grèce, dont le taux d'endettement était nettement supérieur à 60 %, d'intégrer la zone euro.

L'article 104 précise que les rapports de la Commission examinent également « *si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement* » et tiennent compte de « *tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme* » des pays concernés.

2) *La surveillance des politiques budgétaires*

La résolution du Conseil européen d'Amsterdam fixe par ailleurs un objectif de moyen terme pour le solde public : être « *proche de l'équilibre ou excédentaire* ». Chaque Etat membre de l'Union européenne doit présenter chaque année un programme – appelé « programme de stabilité » pour les Etats membres de l'UEM, et « programme de convergence » pour les autres Etats – comportant un plan de programmation budgétaire sur quatre ans pour aboutir à ce solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Le contenu, la présentation, l'examen et le suivi de ces programmes sont régis par le règlement n° 1466/97 du Conseil.

Sur la base d'une évaluation de la Commission, le Conseil donne un avis sur la capacité de chaque programme à éviter les déficits excessifs et à atteindre l'objectif de moyen terme. Il peut adresser, à la majorité qualifiée, une recommandation à un Etat pour qu'il modifie son programme. Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil peut ensuite adresser, toujours à la majorité qualifiée, une recommandation à un pays si son solde public s'éloigne de la trajectoire prévue ou se rapproche d'un déficit de 3 % du PIB.

Théoriquement, les programmes de stabilité et les programmes de convergence font donc peser des contraintes fortes sur les politiques budgétaires nationales. En réalité, il peut se créer des coalitions au sein du Conseil pour ne pas voter les recommandations proposées par la Commission, d'autant que l'Etat concerné participe au vote. De plus, les Etats ne sont pas contraints d'en tenir compte, tant que leur déficit public reste inférieur à 3 % du PIB. Le règlement n° 1466/97 prévoit que les programmes doivent être

conformes aux Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE) dont l'élaboration est prévue par l'article 99 du Traité. Ces GOPE sont l'instrument principal de coordination des politiques nationales, et concernent aussi bien les Etats de la zone euro que les autres Etats membres, mais leur respect n'est pas assorti de sanctions, si ce n'est la faculté pour le Conseil de rendre publiques ses recommandations (article 99, paragraphe 4).

3) *La procédure concernant les déficits excessifs*

En application de l'article 104, la Commission élabore un rapport si le déficit public d'un pays dépasse 3 % du PIB ou si elle estime qu'il y a un risque que cela survienne. Si elle juge le déficit excessif, elle adresse une proposition de recommandation au Conseil. Celui-ci peut alors décider, à la majorité qualifiée (l'Etat concerné ne votant pas), d'adresser des recommandations au pays concerné.

L'Etat fautif doit prendre des mesures dans les quatre mois, pour faire disparaître ce déficit excessif l'année suivante (ces délais ont été définis dans le règlement n° 1467/97 du Conseil).

Faute de quoi, il peut lui être adressé une mise en demeure (article 104, paragraphe 9), puis il encourt une ou plusieurs des sanctions dont la liste figure au paragraphe 11 de l'article 104. Toutefois, il échappe automatiquement à la sanction si son PIB a baissé de plus de 2 %, et peut y échapper si son PIB a baissé de plus de 0,75 %. Les paragraphes 9 et 11 de l'article 104 ne sont toutefois applicables qu'aux Etats membres de la zone euro. C'est pourquoi il n'a pas été question pour la Hongrie, qui a pourtant fait l'objet d'un constat de déficit excessif en même temps que la Grèce le 5 juillet dernier, d'aller au-delà de l'envoi de recommandations.

En principe, la Commission devrait aussi élaborer un rapport si, dans un pays, la dette publique dépasse 60 % du PIB. ou si, ce plafond ayant été dépassé, elle ne diminue pas et ne se rapproche pas du plafond « *à un rythme satisfaisant* ».

L'ensemble de textes ainsi présenté appelle les deux remarques suivantes :

– comme l'a relevé M. Christian Saint-Etienne dans sa contribution au rapport du Conseil d'analyse économique sur la réforme du Pacte⁽³⁾, l'article 104 du traité n'impose pas au déficit public une limite aussi rigide que la pratique l'a ensuite laissé croire : il est beaucoup plus nuancé puisqu'il prévoit que les deux valeurs de référence (3 % et 60 %) font l'objet d'une appréciation « en tendance » ;

– la mise en œuvre du Pacte est un processus en plusieurs étapes ; à chaque stade le droit d'initiative est réservé à la Commission mais le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation.

C. Une application de plus en plus conflictuelle, à partir du retournement conjoncturel de 2001

A l'origine, dans l'esprit de certains de ses promoteurs, les contraintes imposées par le Pacte devaient apporter des garanties principalement contre les pays d'Europe du Sud, considérés *a priori* comme moins soucieux d'une culture de stabilité. Mais en pratique, il s'est avéré que les Etats rencontrant le plus de difficultés pour respecter la discipline ainsi édictée n'étaient pas les suspects annoncés mais l'Allemagne et la France, qui avaient milité le plus activement pour la création du Pacte.

Les premières tensions entre les instances communautaires et les Etats membres à propos des règles du Pacte de stabilité et de croissance sont apparues en 2002. D'abord limité à deux « petits » pays, l'Irlande et le Portugal, le conflit a ensuite touché essentiellement les deux plus grands Etats de la zone euro.

Entre 1999 et le début de l'année 2005, dans la zone euro, la procédure concernant les déficits excessifs a été engagée contre quatre Etats : le Portugal, l'Allemagne, la France, et la Grèce. La mise en œuvre de cette procédure n'a cependant jamais débouché, pour l'instant, sur l'utilisation des sanctions prévues par

⁽³⁾ « *Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du Pacte de stabilité et de croissance* », in *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, rapport n° 52 du Conseil d'Analyse Economique (décembre 2004).

l'article 104. L'étape de la mise en demeure, dernière étape de la procédure avant celle des sanctions, n'a été franchie qu'en ce qui concerne la Grèce.

Repères chronologiques

1/ Des premières difficultés d'application à la « crise » des déficits français et allemand :

1^{er} janvier 1999 : Entrée en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance.

12 février 2001 : Premier cas de recommandation adressée par le Conseil à un Etat membre (l'Irlande), dans le cadre de la procédure d'alerte précoce, en raison de tensions inflationnistes.

Janvier 2002 : Analysant les douze programmes de stabilité et les trois programmes de convergence établis par les Etats membres pour la période 2001 - 2004, la Commission juge la grande majorité d'entre eux conformes au Pacte, mais relève pour la première fois publiquement des « *dérapages majeurs* » concernant les déficits publics de l'Allemagne et du Portugal.

12 février 2002 : Le Conseil « Ecofin » refuse d'adresser à l'Allemagne et au Portugal les avertissements préventifs préparés par la Commission européenne.

8 octobre 2002 : Quatre pays sont alors en difficulté pour la limitation des déficits budgétaires (l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal). Parmi eux, seule la France refuse d'accepter sans réserves ni conditions de réduire son déficit structurel d'au moins 0,5 point annuellement à partir de 2003.

18 octobre 2002 : Le président de la Commission, M. Romano Prodi, déclare que le Pacte de stabilité et de croissance est « *stupide comme toutes les décisions qui sont rigides* ».

5 novembre 2002 : Le Conseil « Ecofin », suivant la proposition de la Commission, lance une procédure de déficit excessif contre le Portugal, en raison de son déficit nominal de 4,1 % pour l'année 2001.

19 novembre 2002 : La Commission lance contre la France la procédure d'« alerte précoce », et contre l'Allemagne la procédure de déficit excessif, et en saisit le Conseil « Ecofin ». Celui-ci suit les recommandations de la Commission concernant les deux Etats lors de sa réunion du 21 janvier 2003.

2/ Parallèlement à la procédure dirigée contre la France et l'Allemagne, le débat sur la réforme du Pacte est officiellement lancé :

7 mars 2003 : Le Conseil « Ecofin » approuve les propositions avancées le

27 novembre 2002 par la Commission pour améliorer l'interprétation du Pacte ; les ministres des finances amendent ainsi le Pacte. Désormais, l'objectif d'un solde budgétaire « *proche de l'équilibre ou excédentaire* » doit s'apprécier sur l'ensemble du cycle d'activité, et le rythme d'assainissement des finances publiques doit être mesuré à l'aide du solde structurel ; toutefois, celui-ci n'est pas érigé en objectif.

3 avril 2003 : La Commission propose de lancer contre la France la procédure de déficit excessif, le déficit budgétaire pour 2002 ayant atteint 3,1 % du PIB, et le Conseil « Ecofin » suit cette recommandation de la Commission lors de sa réunion du 3 juin 2003.

Après le Portugal et l'Allemagne, la France est le troisième pays à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif.

14 juillet 2003 : Le président Jacques Chirac se déclare favorable à un assouplissement des règles du Pacte, justifié selon par lui par le contexte de croissance très ralentie qui réduit les recettes fiscales.

15-16 juillet 2003 : Le débat sur l'assouplissement du Pacte s'intensifie. Le chancelier allemand Gerhard Schröder soutient le président français en soulignant que le pacte ne vise pas seulement la stabilité mais aussi la croissance. L'Eurogroupe indique qu'il considère que le pacte est suffisamment flexible dans son état actuel. L'Espagne, la Finlande et les Pays-Bas, partisans de l'« orthodoxie » budgétaire, demandent que des sanctions soient prises contre les pays qui dépasseraient, pour la troisième année consécutive, la limite des 3 % de déficit.

18 août 2003 : La Commission indique que l'Allemagne fera l'objet d'une nouvelle recommandation si elle dépasse en 2004 le plafond de 3 % de déficit.

24 septembre 2003 : La France annonce, pour 2004, un déficit de l'ensemble des administrations publiques de 3,6 % du PIB. Le budget français dépasse ainsi le seuil des 3 % pour la troisième année consécutive.

13 octobre 2003 : M. Pedro Solbes, commissaire responsable des affaires économiques et monétaires, reconnaît que le respect des règles du Pacte, dans une conjoncture particulièrement défavorable, devient « *difficile à justifier du point de vue économique* ».

4 novembre 2003 : Le Conseil « Ecofin » refuse d'adopter deux recommandations contraignantes présentées par la Commission concernant le déficit budgétaire français, et accorde un délai de trois semaines au gouvernement français pour présenter des mesures de réduction des dépenses publiques.

25 novembre 2003 : Le Conseil « Ecofin » rejette les recommandations de la Commission relatives à la procédure de déficit excessif engagée contre la France et contre l'Allemagne, et décide de suspendre cette procédure. Les deux Etats

s'engagent à ramener leurs déficits en dessous du seuil des 3 % au plus tard en 2005.

14 janvier 2004 : La Commission saisit la Cour de justice des Communautés européennes sur la validité de la procédure retenue par le Conseil « Ecofin » du 25 novembre 2003 pour rejeter les deux recommandations qu'elle avait présentées.

16 février 2004 : Quatre Etats de la zone euro (l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas) et deux pays adhérents à l'Union européenne (la Pologne et l'Estonie) adressent une lettre commune à la présidence irlandaise, dans laquelle ils demandent que les règles du Pacte soient appliquées « *de manière conséquente et sur une base non discriminatoire* ».

18 février 2004 : A l'issue d'un débat d'orientation sur l'amélioration de la gouvernance économique, le bilan de cinq années de mise en œuvre du Pacte et des Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE), la Commission renvoie au printemps 2004 la présentation de ses propositions pour améliorer la gouvernance économique.

5 juillet 2004 : Le Conseil adopte des décisions, proposées par la Commission, relatives à l'existence de déficits excessifs pour la Grèce, la République tchèque, Chypre, Malte, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. En revanche, le Conseil décide de ne pas suivre la recommandation de la Commission concernant une éventuelle alerte précoce pour l'Italie.

13 juillet 2004 : La CJCE annule les conclusions du Conseil « Ecofin » du 25 novembre 2003.

L'arrêt de la Cour reconnaît au Conseil son pouvoir d'appréciation pour adopter ou non les propositions présentées par la Commission dans le cadre de la procédure de déficit excessif (et son pouvoir de les adopter en les modifiant), et note que la Commission ne peut pas imposer son avis au Conseil lorsque celui-ci ne parvient pas à réunir la majorité qualifiée nécessaire à la prise d'une décision. Dans le même temps, la Cour indique que le Conseil doit respecter les règles qui régissent les différentes étapes de la procédure de déficit excessif, et qu'il « *ne peut recourir à une procédure alternative, par exemple adopter un acte qui ne serait pas la décision même prévue à une étape déterminée ou qui serait adopté dans des conditions différentes de celles exigées par les dispositions applicables* ». En conséquence, la Cour annule les conclusions du Conseil pour deux motifs :

- d'une part, parce qu'elles suspendent la procédure à l'encontre de la France et de l'Allemagne sans s'inscrire dans l'un des cas de suspension prévus par le traité ou les règlements de 1997 ;

- d'autre part, si le Conseil dispose du pouvoir d'adopter les propositions de la Commission en y apportant des modifications, il ne peut sans méconnaître le droit d'initiative de la Commission, modifier des actes qu'il a lui-même adoptés

mais sur lesquels la Commission n'a pas émis de propositions de modification.
16 novembre 2004 : Débat d'orientation, au Conseil « Ecofin », sur les principales questions liées au « réexamen » du Pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil prend acte des propositions formulées par la Commission dans sa communication du 3 septembre 2004 et demande au Comité économique et financier de lui faire rapport sur ce sujet.

18 janvier 2005 : Le Conseil prend acte de la communication par laquelle la Commission, évaluant la situation de l'Allemagne et de la France, conclut qu'aucune action n'est nécessaire à ce stade. La Commission note néanmoins que la situation budgétaire reste vulnérable et que la correction des déficits excessifs exige une mise en œuvre effective de toutes les mesures envisagées.

17 février 2005 : Le Conseil met la Grèce en demeure de remédier à son déficit excessif. C'est la première fois qu'un Etat membre atteint l'étape de mise en demeure au titre de la procédure de déficits excessifs (art. 104 § 9 du traité).

D. Situation actuelle des Etats membres au regard des exigences du Pacte

1) Les déficits publics des Etats membres en 2004

L'élargissement de l'Union s'est traduit par des disparités croissantes dans les performances budgétaires selon les Etats membres.

Dans son deuxième rapport sur la mise en œuvre des GOPE 2003-2005⁽⁴⁾, la Commission distingue les Etats membres qui, en 2003 ou 2004 et en ce qui concerne les déficits publics, « *ont maintenu ou sont parvenus à des positions budgétaires saines, à savoir proches de l'équilibre ou excédentaires* » (Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, Irlande, Luxembourg, Finlande et Suède), tandis que les soldes budgétaires nominaux se sont détériorés dans plus de la moitié des Etats membres.

Le Portugal, pour lequel un déficit excessif avait été constaté en 2002, est revenu en dessous de la valeur de référence en 2004.

Le déficit public des Pays-Bas est estimé « *juste en dessous de 3 % du PIB en 2004* ».

⁽⁴⁾ COM (2005) 8 final, 27 janvier 2005.

En revanche la Commission souligne que neuf Etats affichent pour l'année 2004 des déficits « *dépassant largement le seuil des 3% de PIB* ». Il s'agit :

– dans la zone euro, de la France (3,7 %), de l'Allemagne (3,7 %), et surtout de la Grèce (supérieur à 5,3 %) ;

– parmi les nouveaux Etats membres, de la République tchèque, de Chypre, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne et de la Slovaquie.

La Commission conclut cependant en notant que « *si l'on excepte la Grèce et la Hongrie, les efforts d'assainissement budgétaire mis en œuvre par les pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif semblent globalement donner les résultats attendus* ».

2) *La viabilité à long terme des finances publiques*

Le rapport relatif à la mise en œuvre des GOPE dresse un tableau encore plus sombre en ce qui concerne la situation de l'endettement public : « *aucun progrès significatif n'a été réalisé ces dernières années en matière de réduction de la dette publique, celle-ci demeurant en 2004 supérieure à la valeur de référence de 60% du P.I.B, dans l'UE comme dans la zone euro. (...) L'analyse montre qu'en dépit des efforts récents (...), la viabilité à long terme des finances publiques reste un problème important dans une majorité des Etats membres, à savoir, la Belgique, Chypre, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie* ».

La dette publique dans la zone euro s'établit à 71,1 % du PIB en 2004, selon les données statistiques présentées par la Commission en annexe à son rapport sur « Les finances publiques dans l'UEM – 2004 »⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Table A.4.16 de l'annexe statistique au rapport « *Les finances publiques dans l'UEM – 2004* » qui a fait l'objet d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement le 26 juin 2004 (COM (2004) 425 final).

Ce constat recouvre toutefois des situations très diverses. Ainsi, dans la zone euro, les Etats se répartissent en trois catégories :

– trois pays dont le ratio de dette est très élevé, la Grèce (112 % du PIB en 2004), l'Italie (106 %), et la Belgique (96,6 %) ;

– quatre pays dont le ratio de dette est compris entre 60 et 66 % (l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Portugal) ;

– et les autres pays, dont le ratio est inférieur, voire très inférieur à la valeur de référence de 60 %.

E. Des interrogations inévitables : le Pacte et la croissance

1) Un constat douloureux, celui du différentiel de croissance économique entre l'Union européenne et les Etats-Unis...

La croissance économique de l'Union européenne a été de 2,3 % en 2004 (pour la zone euro, elle a été de 2 %), et l'Europe fait ainsi bien pâle figure par rapport au dynamisme de la croissance mondiale qui a atteint 5 % l'an dernier. Même au sein des pays de l'OCDE, le décalage est particulièrement net entre la faible croissance économique de la zone euro et la croissance soutenue des Etats-Unis (plus de 4 % en 2004), pourtant frappés, depuis 2000, par des chocs défavorables similaires.

La plupart des économistes qui ont analysé ce différentiel s'accordent à l'attribuer pour une part à des faiblesses structurelles de l'économie européenne, et pour une part au pilotage très actif de l'économie américaine, avec notamment la progression de 5 points de PIB du déficit public entre 2000 et 2004 et la réduction significative du taux d'intérêt de base à court terme au cours de la même période. Parmi les défauts structurels de l'Europe et notamment de la zone euro, ont été relevés le niveau trop faible des dépenses en recherche et développement, la rigidité du marché du travail, un déficit de productivité, un taux d'activité insuffisant...

2) ...conduit à s'interroger sur l'impact du Pacte sur la croissance économique, et sur la pertinence de ses critères

A cette liste de facteurs structurels, faut-il ajouter l'ensemble de règles contraignantes que forme le « Pacte de stabilité et de croissance » ? Son appellation même indique qu'il a été conçu initialement comme un moyen de rendre l'environnement économique plus favorable à la croissance et non pas, à l'évidence, comme un frein à celle-ci. Le terme « croissance » a été ajouté à la demande de la France, qui entendait par cette initiative rappeler que cette dimension de la politique économique est aussi essentielle que l'objectif de stabilité.

Au-delà des deux justifications théoriques évoquées plus haut, les arguments suivants ont été invoqués en ce qui concerne le soutien qu'apporte le Pacte à la croissance, ou du moins pour étayer la thèse selon laquelle la discipline budgétaire et le renforcement du potentiel de croissance sont des objectifs compatibles :

– le Pacte visait un objectif de consolidation : il dérivait du souhait que les efforts considérables réalisés par certains pays pour se qualifier pour l'entrée dans la troisième phase de l'UEM ne soient pas perdus du fait d'un relâchement ultérieur de la discipline. De plus, il anticipait un effort de consolidation inévitable compte tenu du vieillissement de la population ;

– le Pacte autorisant jusqu'à 3 % de déficit, une marge suffisante était laissée aux Etats pour soutenir la croissance, et à long terme un faible niveau de déficit et de dette devait permettre aux taux d'intérêt de rester à un niveau suffisamment bas pour stimuler l'investissement public et privé, ce qui favorise en principe la croissance.

Mais de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des règles du Pacte, ou de la façon dont elles ont été interprétées et appliquées en pratique. Le Pacte a été accusé d'être rigide, inadapté à l'évolution de la conjoncture, à la fois lacunaire et trop contraignant, voire pénalisant pour la croissance économique. Certaines propositions issues de la controverse théorique intense autour du Pacte de stabilité et de croissance ont d'ailleurs été reprises par les gouvernements des Etats membres dans les négociations en cours sur la réforme du Pacte.

II. LE PACTE A L'EPREUVE DE LA THEORIE ECONOMIQUE

Dans son rapport⁽⁶⁾ sur les actes du colloque tenu au Sénat le 5 juin 2003, M. Joël Bourdin note « *qu'un certain consensus existe pour souligner la nécessité théorique d'une surveillance des politiques budgétaires en Europe* ». Peu d'économistes vont effectivement jusqu'à remettre en question l'existence même du Pacte de stabilité et de croissance.

En revanche, les propositions théoriques de réforme ou d'aménagement, dont certaines ont été formulées avant même l'entrée en vigueur du Pacte, et qui se sont multipliées depuis les premières difficultés d'application par les Etats, sont largement motivées par le souci légitime d'assurer au Pacte une véritable logique économique. On présentera les principales propositions en distinguant selon qu'elles s'éloignent nettement des règles existantes, qu'elles suggèrent d'enrichir ou d'aménager ces règles, ou qu'elles mettent en cause les procédures en vigueur.

A. La remise en cause des critères et des objectifs du Pacte

Le constat de départ de ces propositions est très négatif : le Pacte serait un ensemble de critères arbitraires, uniformes, et basés sur des concepts inappropriés.

1) Des seuils chiffrés arbitraires et des imprécisions sans remède

Les plafonds de 3 % et de 60 % du PIB imposés respectivement au déficit et à la dette publics par le protocole annexé au Traité sont considérés par de nombreux économistes

⁽⁶⁾ Rapport d'information n° 369 du 25 juin 2003, présenté par M. Joël Bourdin au nom de la Délégation du Sénat pour la planification, sur les actes du colloque du 5 juin 2003 sur « Les nouvelles règles pour les politiques budgétaires en Europe ».

comme arbitraires et dépourvus de tout fondement économique sérieux. Certes, le choix de valeurs précisément chiffrées présentait l'avantage de la simplicité et de la transparence. Mais il a été opéré alors que la croissance économique européenne était nettement plus forte qu'elle ne l'est aujourd'hui, et s'inscrit donc dans un contexte qui n'est plus d'actualité, malgré les marges d'appréciation prévues par les textes. La critique concerne plus particulièrement le seuil de 3 % qui ne laisserait pas, en période de croissance durablement ralentie, de marge de manœuvre suffisante aux gouvernements et rendrait donc illusoire le fait que dans l'UEM, la politique budgétaire demeure de la compétence des Etats. De plus, ce critère répondrait assez mal aux objectifs du Pacte dans la mesure où un dépassement de ce seuil ne produit pas nécessairement et en toutes circonstances des externalités négatives.

L'absence de justification économique et l'inadéquation aux objectifs du Pacte ont également été exposées à l'encontre de l'objectif de solde budgétaire « *proche de l'équilibre ou excédentaire* ». M. Jean-Paul Fitoussi et M. Charles Wyplosz, notamment, ont souligné combien cet objectif, s'il était réalisé, aboutirait à la réduction la dette publique des Etats jusqu'à sa disparition, ce qui priverait les épargnants privés et collectifs de la possibilité de faire des placements en titres publics donc le degré quasi-nul de risque est nécessairement très apprécié.

Un autre défaut de cet objectif est son imprécision, comme l'a relevé M. Joël Bourdin dans son rapport précité. Le concept de « *moyen terme* » n'est en effet pas défini : faut-il le comprendre comme une échéance ou comme une période ? Ce défaut de précision affecte aussi, par exemple, la notion d'« *autres facteurs pertinents* » figurant au paragraphe 3 de l'article 104.

Ces imprécisions constituent, selon le rapporteur de la Délégation du Sénat pour la planification, une lacune grave du Pacte dans la mesure où celui-ci n'organise pas de procédure permettant de résoudre les problèmes d'interprétation de ses dispositions. Or il peut y avoir des divergences d'interprétation entre la Commission et le Conseil, par exemple, ainsi qu'au sein du Conseil, et ce d'autant plus que l'interprétation des règles par chaque Etat se trouve nécessairement influencée par les caractéristiques économiques nationales.

2) *Un dispositif rigide destiné à être appliqué uniformément à des situations nationales très contrastées*

La diversité des situations économiques nationales, qui demeure importante en dépit des progrès de l'intégration économique européenne, s'est bien évidemment encore accentuée avec le récent élargissement de l'Union à dix nouveaux pays. Or les deux seuils chiffrés ne tiennent, dans leur principe, aucun compte des besoins spécifiques (en termes de rattrapage économique, de réalisation d'infrastructures...) des nouveaux Etats membres, pas plus qu'ils ne le faisaient d'ailleurs en ce qui concerne les quinze plus anciens.

Mais indépendamment de cette évolution récente, M. Jean-Paul Fitoussi a fait valoir, lors de son audition par le rapporteur, qu'il existe une différence structurelle, de nature, entre la gestion budgétaire des « petits » Etats et celle des « grands » Etats, et que ce n'était pas un hasard si les premiers parvenaient plus facilement que les seconds à respecter les exigences du Pacte. En effet l'économie des « petits » pays tels que les Pays-Bas ou la Slovénie est bien plus ouverte, elle dépend pour au moins 70 % de l'évolution de la demande externe ; en revanche les « grands » pays comme l'Allemagne ne peuvent se désintéresser de l'évolution de leur demande interne car leur économie n'est ouverte qu'à hauteur de 20 ou 30 %. Cette différence dans la structure des échanges rend difficilement justifiable l'application uniforme des règles du Pacte à tous les Etats. M. Jean-Paul Fitoussi en concluait que toute réforme du Pacte devrait prendre en compte cette opposition fondamentale.

M. Jean-Paul Fitoussi avait déjà souligné auparavant, dans l'un de ses ouvrages⁽⁷⁾, que « *les "avertissements" de la Commission à l'encontre des politiques budgétaires prennent un caractère systématique* » alors que les politiques budgétaires optimales sont nécessairement différentes d'un pays à l'autre. On ne peut qu'approuver le rappel de principe formulé en janvier 2003 par deux économistes de l'OFCE. : « *la surveillance des finances publiques dans l'UEM doit avoir pour but d'éviter qu'un pays ne nuise à ses partenaires et non de définir, à la place de chaque pays, ce que doit*

⁽⁷⁾ Jean-Paul Fitoussi, *La règle et le choix (De la souveraineté économique en France)*, Seuil, octobre 2002.

être sa politique budgétaire optimale»⁽⁸⁾. En effet, ce n'est qu'à cette condition qu'un Pacte de stabilité, quelles que soient ses règles, est acceptable au regard de la souveraineté des Etats membres.

D'autres voix se sont élevées pour dénoncer, de manière générale, la dérive qui a conduit à faire des critères du Pacte, ou du moins du critère des 3 % applicable au déficit public, des objectifs en eux-mêmes que les instances communautaires obligeraient les Etats à respecter dans l'absolu. A cet égard, la proposition formulée par des économistes comme M. Daniel Cohen⁽⁹⁾ et en avril 1999 par M. Dominique Strauss-Kahn⁽¹⁰⁾, de répartir entre les Etats un objectif budgétaire agrégé, ne semble pas être la meilleure façon de prendre en compte les spécificités nationales.

3) *Une approche purement quantitative*

Au-delà du caractère arbitraire des seuils chiffrés et de l'indifférence aux situations nationales, la critique fondamentale adressée au critère de déficit public (et dans une moindre mesure au critère de dette, auquel il est parfois reproché de ne pas inclure la « dette implicite ») est l'approche purement quantitative des finances publiques qu'il traduit.

Il aurait le défaut majeur d'ignorer l'importance de la « qualité » des dépenses publiques, et donc d'introduire un risque considérable de faire obstacle au développement de dépenses « porteuses d'avenir ». Symétriquement, il conduirait à intégrer dans les calculs des dépenses (les contributions des Etats membres au budget communautaire) qui ne sont pas des instruments de politique budgétaire nationale alors qu'il a pour objectif d'encadrer uniquement celle-ci.

Les propositions tendant à mettre fin à cette approche quantitative se répartissent en deux catégories : les arguments pour

⁽⁸⁾ Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, « Réformer le pacte de stabilité : l'état du débat », Revue de l'OFCE, janvier 2003.

⁽⁹⁾ « *Idéalement, l'Eurogroupe devrait être solidairement responsable d'un déficit agrégé de 3 % du PIB, à charge de répartir l'effort d'ajustement entre les différents Etats membres, en fonction de la situation de chaque pays (...)* », in Rapport n° 52 du CAE, op. cité

⁽¹⁰⁾ Lors du Conseil « Ecofin » de Dresde, 17 avril 1999.

l'utilisation de la notion de « déficit structurel » complété par une « règle d'or » en faveur des investissements publics, et les arguments qui conduiraient à exclure d'autres catégories de dépenses du calcul du déficit.

a) Les propositions d'utilisation du solde structurel hors investissement public

La conception actuelle du Pacte inclut la prise en compte des récessions, au moins sur le plan des principes, mais un très large consensus existe parmi les économistes pour estimer que, pour autant, le Pacte devrait être réformé plus ou moins radicalement pour mieux intégrer l'aspect cyclique de l'activité économique. On évoquera plus loin les propositions visant à compléter le Pacte par des règles d'action applicables en phase haute du cycle. Les théories prônant le recours au déficit structurel comme instrument de mesure, par préférence au déficit nominal, constituent une réforme plus ambitieuse mais aussi plus problématique.

Le solde budgétaire structurel est le solde corrigé de l'influence des fluctuations conjoncturelles. Malgré les difficultés de mesure de ce solde, sa pertinence est indiscutablement meilleure que celle du déficit nominal pour apprécier les performances d'un Etat en termes de rigueur budgétaire. C'est pourquoi MM. Marco Buti, Sylvester Eijffinger et Daniele Franco⁽¹¹⁾, parmi de nombreux autres, préconisent que soient rendus publics les soldes structurels des Etats membres pour améliorer la surveillance des politiques budgétaires.

Mais pour les promoteurs de l'utilisation de cet instrument, il ne s'agit pas simplement de substituer la notion de déficit structurel au déficit nominal dans le dispositif du Pacte. M. Jean-Paul Fitoussi au cours de son audition, tout comme MM. Olivier Blanchard, Francesco Giavazzi et Christian Saint-Etienne dans le rapport du Conseil d'analyse économique, défendent l'idée, inspirée de la pratique britannique, d'une « règle d'or » selon laquelle le solde structurel corrigé de l'investissement public net devrait tendre vers l'équilibre. Pour la formuler autrement, l'objectif serait que le déficit public structurel tende vers le montant de l'investissement public. M. Jean-Paul Fitoussi a précisé que le système qui aurait sa

⁽¹¹⁾ Marco Buti, Sylvester Eijffinger et Daniele Franco (novembre 2002) : « Revisiting the Stability and Growth Pact : grand design or internal adjustment ? », *European Economy, Economic Papers*, n° 180, janvier 2003.

préférence consisterait à appliquer le Pacte dans toute sa rigueur aux dépenses courantes des Etats et à isoler les dépenses d'investissement dans un compte séparé, pouvant être financé par l'emprunt.

On peut relever que la prise en compte des « *dépenses d'investissement public* » est déjà prévue, en principe, par l'article 104 du traité et qu'une telle réforme du Pacte présenterait donc l'avantage de ne pas nécessiter de révision des textes.

Les objections à ces propositions ne sont cependant pas négligeables. On peut citer :

– le problème de la définition de la notion d'investissement public et la détermination de l'autorité compétente pour la définir (selon M. Olivier Blanchard, cela relève de la compétence d'Eurostat ; pour M. Jean-Paul Fitoussi, cela relèverait du Conseil). Si l'on choisit de ne retenir que certains investissements, la frontière sera très difficile à définir, comme l'ont souligné notamment MM. Fabrizio Balassone et Daniele Franco⁽¹²⁾, ainsi que M. Christian de Boissieu⁽¹³⁾ ;

– le risque, en encourageant ainsi l'investissement public, de voir augmenter significativement la dette des Etats⁽¹⁴⁾ ; M. Jean-Paul Fitoussi a toutefois indiqué lors de son audition que ce risque lui semblait assez faible, et tempéré par le fait que les investissements publics sont, à long terme, rentables.

b) Les propositions tendant à exclure d'autres catégories de dépenses du calcul des déficits publics

Comme pour les dépenses d'investissement, et toujours dans le but de prévenir les effets pervers que pourrait avoir l'application rigoureuse du Pacte sur certaines dépenses publiques, il a été suggéré de soustraire d'autres types de dépenses lors du calcul du déficit public.

⁽¹²⁾ Fabrizio Balassone et Daniele Franco, « The SGP and the 'Golden Rule' », in *The Stability and Growth Pact*, Palgrave, 2001.

⁽¹³⁾ Christian de Boissieu, « What to do with the Stability and Growth Pact (SGP) », *European Parliament Briefing Paper*, février 2004.

⁽¹⁴⁾ Ce risque est relevé par exemple par Olivier Blanchard dans sa contribution au rapport précité du CAE.

La justification de ces propositions est que l'assainissement budgétaire, pour louable qu'il soit, ne doit pas se faire au détriment de toutes les dépenses indistinctement et doit épargner les dépenses « porteuses d'avenir » (les dépenses d'éducation et de formation professionnelle par exemple) ou qui présentent la caractéristique d'être d'« intérêt communautaire » (les dépenses de recherche-développement, les dépenses de défense, les contributions des Etats membres au budget communautaire).

S'agissant par exemple des dépenses de recherche-développement, souvent évoquées, l'argument à l'appui de leur déductibilité est celui selon lequel le Pacte ainsi amendé serait vraiment un Pacte « de croissance », compatible avec les engagements pris par les Etats dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Lors de son audition, M. Christian de Boissieu a indiqué quelle était sa position dans le débat sur la déductibilité de catégories de dépenses : tout en étant défavorable à l'exclusion des dépenses d'investissement et des dépenses de défense, il s'est en revanche déclaré partisan d'une solution en faveur des dépenses de recherche-développement. Il propose d'exclure du calcul du déficit public, non pas la totalité des dépenses de R&D de chaque Etat, mais uniquement le supplément de dépenses de cette catégorie d'une année sur l'autre. Plus précisément, il considère qu'il conviendrait d'exclure dans ce supplément les seules dépenses d'équipement, les dépenses de fonctionnement devant demeurer dans l'ensemble de dépenses soumis à la règle. Cette solution aurait, selon lui, l'avantage d'intégrer un élément d'appréciation en tendance, une sorte de « récompense » aux Etats dont les dépenses de R&D progresseraient.

Parmi les objections à la déductibilité d'une ou plusieurs catégories de dépenses, on peut citer l'objection de principe de M. Jean Pisany-Ferry : « *il me semble que le Pacte de stabilité est un dispositif qui vise à assurer la discipline budgétaire et qu'il n'est pas un dispositif qui vise à améliorer la qualité de la dépense publique, et que nous avons intérêt à spécialiser les instruments* »⁽¹⁵⁾. Il faut également reconnaître qu'il serait quasiment impossible de trouver un accord sur ce que sont exactement les

⁽¹⁵⁾ Actes du colloque tenu au Sénat le 5 juin 2003.

« bonnes » dépenses, les dépenses favorables à la croissance ou les dépenses qui ont des externalités positives.

B. La remise en cause du mode de gestion du Pacte

Le Pacte de stabilité et de croissance tel qu'il se présente dans les textes qui le régissent semble concilier des impératifs de court terme et de plus long terme, des éléments objectifs et des éléments d'appréciation. Mais la pratique suivie apparaît déséquilibrée au profit d'une vision de court terme, et par là même non respectueuse des dispositions initiales. La doctrine économique a donc plaidé, par la voix de certains auteurs, pour une utilisation effective de tous les éléments du Pacte comme remède à sa double asymétrie (due à l'ignorance du caractère cyclique de l'économie et à une prise en compte très insuffisante de la situation de l'endettement public).

Cette voie de réforme consisterait à ré-interpréter les dispositions du Pacte sans avoir à les re-rédiger, puisque des éléments tels que l'appréciation « en tendance », la notion de circonstances atténuantes permettant à un Etat de ne pas être sanctionné de manière automatique, et surtout le critère de la dette publique figurent d'ores et déjà dans les textes et sont seulement « sous-exploités ».

1) La prise en compte du cycle économique

De nombreux économistes ont dénoncé la tendance du Pacte, qualifiée de « biais procyclique », à accentuer les fluctuations de l'activité économique au lieu de contribuer à les atténuer. En effet, le Pacte contraindrait par nature les Etats à prendre des mesures restrictives lors des périodes de conjoncture dégradée au lieu de leur permettre de relancer l'économie en donnant à l'activité une impulsion positive.

S'agissant, à l'inverse, des périodes hautes du cycle économique, les critiques portent sur les lacunes du Pacte plutôt que sur son effet.

Bien qu'il soit difficile de savoir à quel point de son cycle se trouve l'économie d'un pays, une proposition de réforme du Pacte

assez largement défendue consiste à vouloir compléter la surveillance des politiques budgétaires et l'objectif de moyen terme par des règles sur la conduite des politiques budgétaires en phase haute du cycle. A l'appui de cette position théorique est invoqué le fait que les Etats n'ont pas, dans la pratique, suffisamment réduit leurs déficits dans les années 1998-2000.

Ces règles seraient de deux types :

a) Affecter obligatoirement une partie du surplus de recettes à la réduction du déficit public

A l'heure actuelle, rien dans les règles du Pacte n'oblige ou même n'incite les Etats à réduire leur déficit budgétaire lors des phases hautes du cycle pour se ménager des marges de manœuvre en cas de retournement conjoncturel. Afin de faciliter le respect des règles du Pacte dans les périodes de conjoncture défavorable, et en faisant référence aux théories des budgets cycliques, M. Christian de Boissieu a proposé d'ajouter au Pacte une nouvelle règle : lorsque la croissance effective d'un pays est supérieure à sa croissance potentielle, au moins 75 % du supplément de recettes fiscales correspondant à ce différentiel doivent être affectées à la réduction du déficit. Plus le niveau d'endettement public de l'Etat considéré est élevé, plus le pourcentage des recettes ainsi affectées devrait approcher les 100 %.

Dans le même ordre d'idées, MM. Marco Buti, Sylvester Eijffinger et Daniele Franco suggéraient d'autoriser des procédures d'avertissement précoce envers les pays qui ne réduisent pas suffisamment leur déficit (en particulier leur déficit structurel).

On peut toutefois douter du caractère acceptable, pour les Etats membres, d'une telle règle qui pourrait être perçue comme privant les gouvernements et les Parlements de la possibilité de distribuer les « fruits de la croissance » à leur gré.

b) Mettre en place un fonds pour les "mauvais jours" (rainy-day funds)

L'idée de créer dans chaque pays un « fonds » à alimenter dans les périodes fastes et à utiliser, dans les périodes moins favorables, pour empêcher le déficit public de franchir la limite des 3 %, a été

notamment formulée par le Groupe de travail formé à la demande du président de la Commission Romano Prodi et présidé par M. André Sapir⁽¹⁶⁾, et reprise par exemple par MM. Buti, Eijffinger et Franco. Cette proposition se heurte toutefois à la même objection que la précédente.

2) *L'exploitation insuffisante des circonstances atténuantes et des « autres facteurs pertinents » prévus par l'article 104*

Dans les phases de détérioration du rythme de la croissance, lorsque les déficits publics tendent à se creuser, que devraient prendre en compte la Commission et le Conseil lorsqu'ils apprécient la situation budgétaire d'un Etat membre ?

Les détracteurs du Pacte actuel critiquent, on l'a vu plus haut, l'approche purement quantitative des finances publiques. Des possibilités d'assouplissement de la rigueur des critères chiffrés existent dans les textes eux-mêmes mais ne sont pas suffisamment exploitées. Sans qu'il soit indispensable d'ajouter de nouvelles règles qui rendrait le Pacte trop complexe, ou de substituer de nouveaux critères aux critères existants, une application effective des possibilités ouvertes par les textes pourrait remédier à la trop grande rigidité du Pacte.

Telle est notamment l'argumentation de ceux qui font valoir que le fait pour un Etat d'engager des réformes structurelles, coûteuses dans un premier temps mais bénéfiques à plus long terme, devrait servir à exonérer l'Etat de sanctions si, ce faisant, il franchit les valeurs de référence. Les réformes structurelles visées sont le plus souvent les réformes des systèmes de santé et des systèmes de retraite.

De même, sans aller jusqu'à exclure complètement du calcul des déficits certaines catégories de dépenses, il est possible de défendre la position selon laquelle parmi les « *autres facteurs pertinents* » visés à l'article 104, paragraphe 3, devrait figurer une analyse détaillée du contenu de la dépense publique de l'Etat qui dépasserait les seuils.

⁽¹⁶⁾ An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver , 2003.

On peut interpréter de multiples façons la notion d'« *autres facteurs pertinents* ». Selon M. Christian Saint-Etienne par exemple, pour analyser la situation budgétaire d'un Etat, il serait judicieux de prendre en compte la croissance de son économie, la contribution nette de cet Etat au budget européen, sa contribution à l'inflation communautaire, et la position de sa balance des paiements.

3) *La nécessaire réaffirmation du critère de la dette publique*

L'ensemble des propositions tendant à accorder une importance bien supérieure à la dette publique et à son évolution obéit au souci de rééquilibrer le Pacte en mettant l'accent sur une vision de plus long terme que celle qui sous-tend le système en vigueur. Il est fondamental de rappeler que le critère de la dette était, au moment de la conception du Pacte de stabilité, considéré comme tout aussi important que le critère du déficit. Mais l'équilibre des deux critères a été faussé dès le départ puisque le plafond des 60 % du PIB applicable comme critère de convergence a été délibérément ignoré, dans un premier temps au bénéfice de la Belgique et de l'Italie pour permettre leur entrée dans l'euro, puis de nouveau, au bénéfice de la Grèce. La crédibilité du système se trouvait donc menacée, voire affaiblie dès le départ, et c'est ce défaut majeur qu'il conviendrait de corriger.

M. Jean Pisani-Ferry a conçu le modèle d'un « Pacte de soutenabilité », dans lequel c'est l'évolution des ratios de dette et non celle des déficits qui serait privilégiée pour évaluer la situation respective des Etats membres. Il part du principe que « *l'appréciation de la situation budgétaire des Etats devrait se fonder sur une évaluation aussi complète que possible de leur passif : à côté de la dette de marché, elle devrait donc faire place aux engagements hors bilan et notamment à ceux qui résultent du déséquilibre à venir des régimes de retraite par répartition* »⁽¹⁷⁾.

Sans aller nécessairement aussi loin que M. Jean Pisani-Ferry dans le rééquilibrage entre prise en compte de la dette et prise en considération du déficit, les économistes sont nombreux à se prononcer en faveur d'un recentrage du Pacte sur la recherche de

⁽¹⁷⁾ « Réformer le Pacte de stabilité : pourquoi, comment ? », contribution au rapport précité du CAE, 2004.

maîtrise de la dette à moyen et long terme. Ainsi, M. Christian de Boissieu a-t-il suggéré que le ratio de dette soit examiné en référence à des modèles tels que le modèle de Domar, dans le but d'éviter un effet « boule de neige » de la dette.

Une plus grande prise en compte de la dette ne fait pas pour autant l'unanimité, en raison du problème de la détermination du niveau de dette optimal et de l'hostilité prévisible des Etats les plus lourdement endettés, comme le montre la prise de position du CNEL italien (homologue du Conseil économique et social). Il a en effet estimé qu'il n'était pas utile que les processus de contrôle se déplacent pour se concentrer seulement sur le pilotage de l'évolution du rapport entre dette et PIB car cette interprétation pénaliserait des pays déjà désavantagés puisqu'ils supportent un fardeau résultant des choix politiques du passé⁽¹⁸⁾.

Pour rendre acceptable une réforme du Pacte orientée sur une prise en compte accrue de la dette, M. Christian de Boissieu a indiqué au rapporteur qu'il conviendrait de mettre l'accent non pas tant sur le stock de dette que sur son évolution, par une appréciation en tendance.

Le niveau du ratio de dette est un élément d'une importance cruciale. Pour autant, il conviendrait de ne pas se désintéresser totalement de la situation des déficits publics, car, notamment dans le cas de la France, leur réduction continue reste l'unique moyen de maîtriser vraiment, sur le long terme, la charge de la dette.

C. La remise en cause des modalités de contrôle

On l'a vu, chacune des règles, chacun des critères de surveillance des politiques budgétaires fait l'objet de propositions de réforme. Mais les procédures de mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance sont également concernées par les critiques des observateurs.

⁽¹⁸⁾ Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), *Il patto di stabilità e di crescita : quale politica economica per l'Europa ?*, 20 juillet 2004.

1) Faut-il modifier les rôles respectifs de la Commission et du Conseil ?

a) Le scepticisme face au “jugement des pairs”

M. Christian de Boissieu au cours de son audition, tout comme M. Charles Wyplosz dans sa contribution au rapport du CAE, ont manifesté leur scepticisme vis-à-vis d'un système dans lequel le « jugement des pairs » est prédominant. Selon M. Christian de Boissieu, les ministres des finances se trouvent en situation de conflit d'intérêts lorsqu'ils sont amenés ainsi à se juger les uns les autres dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte. Selon M. Charles Wyplosz, la pression des pairs « *n'a jamais fonctionné* » et il est de toute façon peu réaliste d'envisager d'imposer des mécanismes trop automatiques ou trop contraignants, en particulier aux grands Etats.

Partant d'un diagnostic similaire, MM. Marco Buti, Sylvester Eijffinger et Daniele Franco plaident pour un système réformé qui garantirait selon eux une application « non-partisane » des règles alors que le système actuel incite les Etats à former des coalitions de fautifs, présents ou futurs. Ils proposent donc de distinguer :

– les décisions techniques sur la constatation de la violation des règles, qui relèveraient de la Commission et d'elle seule ; la Commission se verrait ainsi reconnaître le pouvoir d'adresser directement aux Etats des avertissements sans passer par le Conseil ;

– les décisions politiques sur les mesures devant être prises pour prévenir ou corriger les déficits excessifs, qui resteraient de la compétence du Conseil, à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission ;

– les décisions d'appliquer des sanctions, qui seraient comme aujourd'hui du ressort du Conseil mais pour lesquelles celui-ci ne pourrait prendre des décisions contraires aux avis de la Commission qu'à l'unanimité (selon M. Christian de Boissieu, le pouvoir de décider des sanctions devrait revenir à la Commission).

Ce système est toutefois critiqué par Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak⁽¹⁹⁾, au double motif qu'une telle réforme est inappropriée tant que les règles composant le Pacte ne sont pas mieux conçues, et qu'une certaine souplesse demeure nécessaire dans l'application du Pacte.

b) A l'opposé, les partisans d'un renforcement du Conseil

M. Jean Pisani-Ferry, s'il préconise un renforcement des moyens humains et matériels de la Commission, n'est pas pour autant favorable à une extension de ses pouvoirs. Au contraire, il insiste doublement sur une évolution du rôle du Conseil : la capacité décisionnelle du Conseil devrait être renforcée, et son autorité et sa crédibilité seraient plus grandes s'il avait la sagesse de « *se concentrer sur les cas graves, les erreurs manifestes, et les externalités identifiées, pour faire dans ces cas précis preuve de fermeté* ».

M. Jean-Paul Fitoussi, quant à lui, a salué l'existence de l'Eurogroupe comme un progrès. C'est un point de vue partagé par M. Christian de Boissieu, ainsi que le regret que, pour autant, l'Eurogroupe ne dispose pas de pouvoirs de décision. On peut de ce point de vue regretter que le projet de Constitution européenne, qui assure la pérennité de l'Eurogroupe en reconnaissant son existence dans l'un de ses protocoles, n'étende pas ses pouvoirs.

2) *Faut-il créer ou faire intervenir d'autres institutions ?*

M. Charles Wyplosz et M. Jean Pisani-Ferry se rejoignent sur l'idée de décentraliser la discipline budgétaire en impliquant des institutions nationales dans le processus de fixation d'objectifs et de contrôle. M. Jean Pisani-Ferry, reprenant une proposition qui figurait dans le rapport dirigé par M. André Sapir, indique que « *la mise en place, au sein de chaque Etat, d'institutions indépendantes qui pratiqueraient en continu l'audit des finances publiques et des propositions budgétaires émanant du gouvernement ou du parlement (à la manière, par exemple, du Congressional Budget*

⁽¹⁹⁾ « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », op.cité.

Office aux Etats-Unis) aurait pour effet de rendre un peu de consistance aux débats budgétaires nationaux » et « éviterait que la discipline budgétaire ne soit perçue comme une discipline quasi exclusivement externe ». Et dans le cadre du colloque tenu au Sénat, il a préconisé qu'un débat sur les programmes de stabilité soit organisé dans les Parlements nationaux.

M. Charles Wyplosz va plus loin en proposant la création de Comités de politique budgétaire nationaux, composé d'experts indépendants, auxquels sera délégué le pouvoir de fixer le montant du solde public annuel, tandis que la fixation des recettes et des dépenses resterait de la responsabilité du gouvernement et du Parlement⁽²⁰⁾. L'objectif assigné à ces comités serait d'assurer la soutenabilité de la dette. Bien que la présentation de M. Charles Wyplosz prévoit une forme de responsabilité de ces comités devant les élus, sa proposition a soulevé le reproche d'une « technocratisation » excessive de la politique budgétaire.

3) *Faut-il modifier les sanctions prévues par le traité ?*

S'agissant des sanctions, bien qu'elles soient restées purement théoriques jusqu'à présent, ou peut-être justement parce qu'elles n'ont encore jamais été utilisées, il leur a été reproché à la fois leur trop grande rigueur et leur faible capacité de dissuasion.

On peut en effet considérer que les sanctions, si elles étaient appliquées contre un Etat en difficulté, aggraverait encore sa situation, puisqu'il s'agit de sanctions financières prenant la forme dans un premier temps d'un dépôt non rémunéré, transformable dans un deuxième temps en amende, et pouvant atteindre 0,5 % du PIB.

Dans le même temps, comme M. Christian de Boissieu l'a fait remarquer durant son audition, l'éventualité de ces sanctions n'a eu aucun effet dissuasif sur les quatre Etats qui ont enfreint la limite des 3 %.

⁽²⁰⁾ Charles Wyplosz, « Fiscal Discipline in EMU : rules or institutions ? », avril 2002.

Il préconise donc un système de sanctions à la fois plus intelligentes et plus efficaces⁽²¹⁾ : un pays qui ne respecterait pas les exigences du Pacte de stabilité et de croissance pourrait se voir priver de l'accès à certains financements communautaires (tels que les fonds structurels, les financements par la BEI...); de plus, il pourrait se trouver temporairement privé de son droit de vote dans les instances communautaires, sanction non financière mais particulièrement dissuasive.

⁽²¹⁾ Exposé dans « What to do with the Stability and Growth Pact », op. cité.

III. LES NEGOCIATIONS EN COURS SUR LA REFORME DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

A. Les propositions formulées par la Commission dans ses deux communications (24 juin et 3 septembre 2004)

1) Le point de vue de la Commission sur les premières années d'application du Pacte de stabilité et de croissance

Dans sa communication relative aux finances publiques de l'UEM en 2004⁽²²⁾, la Commission constate que les tensions apparues pendant les premières années d'application du cadre de surveillance budgétaire sont sources d'incertitudes et ont montré la nécessité de revoir certains éléments de ce cadre « *afin de gagner en efficacité et en crédibilité* ». Pour supprimer les défauts qui sont apparus pendant ces premières années, la Commission se fixe pour objectifs « *d'assurer la clarté juridique des dispositions du traité et du PSC, de poursuivre la surveillance budgétaire et de renforcer la gouvernance économique* ».

La communication du 3 septembre 2004⁽²³⁾ reprend le constat d'« *une perte de crédibilité et d'adhésion et [d'] une incertitude institutionnelle* » et de la nécessité d'« *améliorer les fondements économiques du cadre budgétaire existant* ».

Dans la première des deux communications, la Commission mentionne la plupart des critiques formulées contre le Pacte de stabilité, et cherche notamment à réfuter celle qui accuse le Pacte d'être un frein à la croissance économique. Sur ce point essentiel,

⁽²²⁾ COM (2004) 425 final, 24 juin 2004.

⁽²³⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », COM (2004) 581 final, 3 septembre 2004.

elle note : « *des simulations utilisant le modèle QUEST II de la Commission européenne indiquent qu'en l'absence de ce cadre, les déficits budgétaires primaires dans la zone euro auraient été supérieurs de près de 0,9 point de PIB sur la période 1994-2003. Cela suggère que le cadre budgétaire de l'UE a permis d'éviter un gonflement assez considérable de la dette publique dans la zone euro puisque celle-ci aurait atteint en 2003 un niveau supérieur de près de 8 points de PIB à ce qu'il est actuellement* ».

La Commission reconnaît que le Pacte n'est pas exempt de lacunes et que le processus de coordination des politiques économiques a donné l'impression de se focaliser presque exclusivement sur l'obtention et le maintien de budgets équilibrés. Elle note : « *Ceci peut être dû à la faiblesse du lien (...) entre les GOPE et le pacte, ainsi qu'aux niveaux différents de rigueur des deux processus. Du fait de la faiblesse de ce lien, il est plus difficile d'envisager la politique budgétaire à la fois en termes de discipline budgétaire (équilibre des budgets) et de contribution de la politique budgétaire à la croissance et à l'emploi (composition du budget)* ».

En réponse aux critiques, et tout en reconnaissant que des modifications supplémentaires sont souhaitables, elle fait valoir que des progrès ont d'ores et déjà été réalisés dans l'analyse des situations budgétaires, c'est-à-dire que le Pacte a déjà, dans une certaine mesure, commencé de faire l'objet en pratique d'une réorientation plus conforme à la logique économique. Elle souligne notamment que sont désormais calculés les soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles (CVC) et qu'en 2004, pour la troisième année consécutive, la surveillance budgétaire pratiquée inclut une évaluation de la viabilité à long terme des finances publiques.

2) Les voies de réforme et solutions proposées

Dans sa communication du 24 juin 2004, la Commission proposait quatre voies de réforme, qu'elle développe de manière plus précise dans la communication du 3 septembre :

a) “*Accroître la place accordée à la dette publique et à la viabilité dans la surveillance des positions budgétaires*”

La Commission reconnaît la nécessité d’opérer un rééquilibrage en rendant « *opérationnel le critère de la dette énoncé dans le traité* ». Pour cela, elle propose deux modifications :

(1) dans le volet préventif

Il s’agit de fixer non plus un seul et même objectif de moyen terme mais des « *objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays* » ;

(2) dans le volet correctif

Il s’agit d’introduire deux changements :

– en ce qui concerne la surveillance des déficits publics, « *définir la trajectoire d’ajustement dans le cadre de la procédure de déficit excessif en fonction, notamment, du niveau de risque en termes de viabilité* »;

– en ce qui concerne la surveillance de l’évolution de la dette publique, définir ce qui serait un « *taux de réduction requis* », c’est-à-dire parvenir à déterminer, pour chaque pays, quel est le « *rythme satisfaisant de réduction de l’endettement* » prévu par le traité. Sur ce point deux options sont possibles : fixer des taux précis, des impératifs chiffrés de réduction de la dette, ou bien utiliser une approche plus qualitative. Dans sa communication du 3 septembre, la Commission semble plutôt favorable à la première solution puisqu’elle envisage une évaluation annuelle de la dette par rapport à un « *taux de réduction de référence* », tempérée le cas échéant par une prise en compte de la conjoncture propre à chaque pays.

Il convient de souligner, à propos de cette volonté de la Commission de mieux prendre en considération la dette publique, qu’elle considère malgré tout que « *cela serait complémentaire d’un intérêt continu et rigoureux pour l’évolution des déficits* » : la prééminence du critère de déficit sur le critère de la dette ne semble donc pas être remise en question.

b) “ Tenir davantage compte des circonstances nationales ” dans la définition de l’objectif de moyen terme

La Commission part du double constat suivant : d’une part, le Pacte « ne fournit pas de définition opérationnelle de l’objectif budgétaire à moyen terme » relatif à une position proche de l’équilibre ou excédentaire ; d’autre part, la diversité des situations nationales est non seulement très grande, mais en progression continue du fait des élargissements successifs de l’Union.

En conséquence, exiger que les Etats aient un solde structurel équilibré tout au long du cycle économique, et donc imposer « des objectifs uniformes pour tous les pays » est inapproprié.

La Commission suggère donc de différencier les objectifs de moyen terme de deux manières :

– au moment de la fixation de l’objectif assigné à un Etat, faire en sorte que l’objectif soit d’autant plus strict que le niveau d’endettement de l’Etat concerné est élevé ;

– ensuite, lorsqu’en cours de route un écart est observé entre la trajectoire prévue en direction de l’objectif et la trajectoire qui se dessine, prendre en compte d’autres facteurs « tels que le potentiel de croissance économique, l’inflation, les passifs implicites existants liés au vieillissement démographique, l’impact des réformes structurelles ou la nécessité d’investissements nets supplémentaires ».

c) Prendre en compte les circonstances nationales dans l’application de la procédure des déficits excessifs

Selon la Commission, ceci pourrait être envisagé de deux manières :

– en tenant compte des périodes prolongées de faible croissance, à travers l’interprétation de la clause des « circonstances exceptionnelles » qui figure à l’article 2 du règlement n° 1467/97,

– ou en assouplissant les délais prévus par les articles 3 à 8 pour les différentes étapes de la procédure et la « trajectoire

d'ajustement », c'est-à-dire le retour progressif des Etats membres incriminés vers une situation conforme aux règles.

d) *Améliorer le volet préventif du Pacte en y intégrant une incitation à “mener des politiques prudentes pendant les périodes de conjoncture favorable”.*

S'agissant des modifications à apporter aux rôles respectifs des institutions, la Commission se félicite que le projet de Constitution (article III-184, paragraphe 5) introduise à son bénéfice la possibilité d'adresser des avis d'alerte directement aux Etats membres. Elle admet que *« l'efficacité de la pression exercée par les pairs en vue de dissuader les Etats membres de ne pas respecter leurs obligations (...) pourrait être améliorée »*. Au niveau national, elle invite notamment les Etats à réfléchir à *« une participation plus étroite des parlements nationaux au processus de coordination »*.

Au total, la portée des révisions suggérées par la Commission s'inscrit dans la perspective d'une réorientation du Pacte de stabilité et de croissance, et non d'une refonte complète.

Ainsi, la Commission considère que *« les deux ancrages nominaux »*, c'est-à-dire les deux valeurs de référence de 3 % et 60 % du PIB, ne doivent pas être modifiés. La déductibilité de certaines catégories de dépenses ne fait pas partie des options envisagées par la Commission.

Les propositions de la Commission ont servi de base aux travaux du Comité économique et financier et aux négociations menées au sein de l'Eurogroupe et du Conseil « Ecofin ».

B. L'état des négociations à l'issue de la réunion du Conseil « Ecofin » du 17 février 2005

La discussion sur le réexamen du Pacte a été engagée par le Conseil à partir de sa réunion du 16 novembre 2004, et poursuivie lors des réunions des 18 janvier et 17 février 2005. Les négociations en cours ont pour objectif d'aboutir à un accord lors de la réunion du Conseil « Ecofin » du 8 mars 2005 et du Conseil européen des 22 et 23 mars.

1) *Quels sont les points sur lesquels un accord semble déjà se dessiner ?*

Dès le 16 novembre 2004, le Conseil avait atteint un accord sur des objectifs exprimés en termes très généraux et inspirés des propositions de la Commission : remédier au biais procyclique du Pacte, mieux définir l'objectif budgétaire national de moyen terme, rendre le critère de la dette plus opérationnel, améliorer la mise en œuvre de la procédure des déficits excessifs, et tenir compte des réformes structurelles engagées par les Etats membres.

Les positions de la présidence luxembourgeoise du Conseil, exprimées par M. Jean-Claude Juncker dès le début du mois de janvier 2005, rejoignent celles de la Commission en ce qui concerne le souci d'amener les Etats à réduire leurs déficits en période haute du cycle et de ne plus appliquer de manière automatique et indifférenciée les exigences du Pacte en période de ralentissement prononcé. En revanche, M. Jean-Claude Juncker a pris position très clairement contre l'idée d'exclure des pans entiers de la dépense publique du calcul du déficit, approuvé sur ce point par différentes personnalités qui ont pris part au large débat doctrinal de ces dernières semaines.

La volonté de conserver les principes et l'architecture du Pacte mais d'en moduler l'application selon la conjoncture, le niveau d'endettement et les réformes structurelles menées par les Etats est largement partagée. Il semble que les ministres des finances soient parvenus à un accord sur les points suivants :

a) Sur le volet préventif du Pacte

– la réforme du Pacte se fera sans révision du traité, en conservant à la fois les deux valeurs de référence et la définition du déficit public (le déficit structurel ne serait pas substitué, comme critère, au déficit nominal) ;

– une majorité d'Etats, notamment au sein de la zone euro, semblent soutenir l'idée de règles incitant à profiter des périodes fastes pour mener des politiques budgétaires vertueuses ; en revanche, on ignore quel degré de contraintes les Etats accepteront dans ce domaine ;

– les cibles de moyen terme devront être différenciées selon les pays et modulées en fonction, au moins, du niveau d'endettement et du rythme de la croissance économique ; le Conseil « Ecofin » du 17 février a dégagé un accord de principe sur l'obligation, lors d'un changement de gouvernement, de présenter un programme de stabilité ou un programme de convergence actualisé dont les objectifs budgétaires ne pourront pas être inférieurs à ceux du gouvernement sortant ;

– enfin, concernant la trajectoire d'ajustement par laquelle un Etat prévoit de réaliser l'objectif d'équilibre à moyen terme, les gouvernements ont tous souligné l'importance des réformes structurelles mais sont divisés sur la manière d'en tenir compte pour justifier un écart par rapport à cette trajectoire d'ajustement prédéfinie.

b) Sur le volet correctif ou répressif du Pacte

Malgré les positions exprimées par l'Allemagne, la France et l'Italie, notamment, il paraît peu probable qu'un accord soit atteint pour exclure certains types de dépenses du calcul du déficit, et ce, d'autant plus que les Etats qui défendaient le principe d'une déductibilité n'étaient pas d'accord entre eux sur le champ à donner à celle-ci.

En revanche, un consensus s'est dégagé pour estimer trop restrictive la notion de circonstances exceptionnelles et pour vouloir clarifier la notion d'« *autres facteurs pertinents* », soit en établissant une liste de ces facteurs, soit en élaborant une méthode pour les prendre en compte.

Enfin, il paraît probable que les délais laissés aux Etats en situation de déficit excessif pour présenter leur programme de mesures correctrices et pour opérer le retour sous la limite des 3 % seront allongés de façon significative (six mois au lieu de quatre, et deux, voire trois ans, au lieu d'un).

2) *Quelles sont les positions exprimées par les différents gouvernements sur les points restant en discussion ?*

Malgré les progrès de la négociation et l'optimisme affiché par le président du Conseil à l'issue de la réunion du 17 février, il n'y a pas encore de compromis d'ensemble sur la réforme du Pacte. Selon le ministre français de l'économie et des finances, il subsiste à ce stade une dizaine de points de désaccord sur les aspects correctifs du Pacte.

L'Allemagne, la France et l'Italie se sont montrés les partisans les plus actifs d'une réforme radicale du Pacte qui irait dans le sens d'un assouplissement significatif de ses contraintes. S'oppose à eux une coalition d'Etats (Autriche, Finlande, Pays-Bas, Danemark, ainsi que certains des nouveaux Etats membres) qui, ayant moins de difficultés à les respecter, ont réagi très vivement, en particulier contre les prises de position du chancelier Gerhard Schröder et du ministre allemand des finances, M. Hans Eichel. Ces Etats plaident globalement pour le strict respect des critères. Pour autant, le débat n'oppose pas simplement ces deux « camps » car les positions exprimées par les Etats sont très diverses.

a) Deux exemples de questions en suspens

Parmi les multiples options possibles, et pour illustrer la complexité des discussions liée à la variété des propositions faites par les Etats, on prendra deux exemples :

(1) Les réformes structurelles qu'il conviendrait de prendre en compte

Certains Etats, comme la France, le Royaume-Uni ou Malte, ont plaidé pour une définition large incluant à la fois les réformes contribuant à la maîtrise des finances publiques (réformes des systèmes de santé, réformes des régimes de retraites...) et les réformes qui contribuent à la qualité des dépenses publiques et à la croissance (investissements publics, dépenses de recherche-développement, formation professionnelle...). D'autres comme la Pologne souhaitent limiter la définition à des types précis de réformes (par exemple l'Estonie et la Slovaquie mettent l'accent sur les seules réformes des retraites).

(2) Le débat sur les catégories de dépenses à privilégier

L'Allemagne a plaidé pour l'exclusion (ou du moins la prise en compte en tant qu'« *autres facteurs pertinents* ») des dépenses d'éducation et de recherche-développement, des coûts induits par la réunification du pays, de la contribution nette des Etats au budget communautaire. La France a proposé d'exclure les dépenses de R&D, les investissements publics, les dépenses militaires et l'aide au développement. L'Italie a choisi de mettre l'accent sur les dépenses de recherche et sur les dépenses consacrées aux infrastructures. Le Royaume-Uni estime que l'investissement public, ainsi que la dette, doivent être inclus dans la notion d'« *autres facteurs pertinents* ». Une autre version plus sophistiquée de ces propositions, évoquée notamment par la France, consisterait à ne déduire que l'accroissement annuel de ces différentes catégories de dépenses. Mais une majorité des autres Etats a choisi de privilégier des axes de réforme autres que la déductibilité.

b) *La problématique de la dette publique*

La manière de mieux prendre en considération l'endettement public des Etats membres est un des problèmes qui demeurent non résolus dans les négociations ouvertes. Les autorités allemandes se sont peu exprimées sur ce sujet, et en particulier la prise de position très controversée du chancelier Gerhard Schröder au mois de janvier 2005 n'en fait pas mention⁽²⁴⁾.

La France en revanche a appuyé expressément les propositions de la Commission tendant à inclure dans les évaluations la « dette implicite ». Pour elle, en effet, au-delà de la dette publique proprement dite il convient de prendre en compte les autres formes de charges, par exemple celles liées à terme à l'évolution démographique et aux régimes de retraites. Dans cet esprit il conviendrait aussi d'apprécier l'impact des réformes de structures mises en œuvre, notamment dans le cas des retraites – ces réformes pouvant se traduire au demeurant par des charges plus élevées à court terme mais améliorant sensiblement la perspective à moyen et long terme.

⁽²⁴⁾ « The EU stability pact for enhanced growth and sound public budgets in the long term », article paru dans le *Financial Times Deutschland*, 17 janvier 2005.

Fort logiquement, seule l'Italie (et dans une moindre mesure la Grèce) a annoncé qu'elle concentrerait son attention sur le sort réservé aux Etats dont le taux d'endettement serait jugé trop élevé, et qu'elle s'opposerait à toute tentative visant à quantifier les efforts à exiger de ces Etats pour qu'ils réduisent leur dette. Il est clair que, comme l'indiquait M. Domenico Siniscalco, ministre des finances, le 15 février dernier⁽²⁵⁾, le traitement de l'endettement public est l'enjeu principal des négociations pour l'Italie.

La question du critère de la dette représente deux enjeux dans le débat sur la réforme du Pacte : la dette peut constituer à la fois un facteur de contrainte supplémentaire, si l'on décide d'imposer aux Etats une surveillance plus stricte de la gestion de leur dette, mais aussi un facteur d'assouplissement, une circonstance atténuante qui jouerait en faveur des Etats dans le cadre de la procédure des déficits excessifs et pour la différenciation des objectifs de solde budgétaire de moyen terme. A cet égard, il est bien évident qu'un niveau de déficit public identique n'aura pas du tout le même degré de gravité, en termes de charge de la dette, dans un pays ayant un ratio de dette modéré ou dans un pays déjà lourdement endetté. Il convient donc de sanctionner moins sévèrement ou moins systématiquement les Etats qui font preuve d'une politique efficace de gestion de leur dette. Sur l'aspect « rigueur » comme sur l'aspect « récompense », les modalités sont encore à déterminer.

En dehors de l'Italie et de la Grèce qui prônent le *statu quo*, les autres Etats et la Commission sont d'accord pour que le Pacte réorienté mette plus l'accent sur le niveau de la dette et sa maîtrise. Mais au-delà de ce principe les avis divergent : certains Etats parmi lesquels l'Espagne et l'Autriche sont favorables à un cadre contraignant pour assurer un rythme plus soutenu à la réduction de la dette, tandis que d'autres Etats, dont la France, plaident pour une approche qualitative.

Il faut noter que, s'agissant du rythme de réduction des déficits et donc de la dette, la flexibilité des dépenses publiques peut être très variable d'un Etat à l'autre, c'est-à-dire que les Etats ont une capacité plus ou moins grande de faire varier leurs dépenses d'une année sur l'autre. Pour certains pays le poids des « services votés » limite, voire interdit, les possibilités de réduction rapide des

⁽²⁵⁾ « Siniscalco : Piena intesa tra Italia e Francia », *La Repubblica*, 15 février 2005.

dépenses. En tout état de cause, cette « rigidité » de la dépense publique est un point commun à tous les pays européens par rapport aux Etats-Unis.

C. Au-delà de la réforme du Pacte, vers une réforme d'ensemble de la « gouvernance économique » de l'Europe ?

Dans sa communication du 24 juin 2004 comme dans celle du 3 septembre 2004, la Commission ne considère pas le Pacte de stabilité et de croissance comme un dispositif isolé, mais prend soin d'élargir la perspective en invitant les Etats à la réflexion sur une amélioration de la gouvernance économique de l'Europe. On peut considérer que la gouvernance économique désigne à la fois l'ensemble des processus existants de coordination des politiques économiques, et la qualité de l'exercice des pouvoirs au niveau européen (en termes de responsabilité, de transparence, de cohérence et d'efficacité). C'est pourquoi la démarche de la Commission apparaît légitime, et la réforme du Pacte apparaît comme l'occasion d'aborder également trois autres débats.

1) La nécessaire amélioration des outils statistiques

Pour l'application du Pacte de stabilité et de croissance comme pour tous les autres dispositifs de coordination économique, les institutions communautaires et en particulier la Commission doivent pouvoir disposer d'informations et de données statistiques de qualité irréprochable sur l'activité économique et les politiques nationales. Or le système actuel a révélé récemment de graves défaillances.

a) L'affaire des statistiques grecques

En septembre 2004, le nouveau gouvernement grec a fait savoir à la Commission qu'il se trouvait amené à réviser significativement les chiffres fournis antérieurement et relatifs aux déficits publics enregistrés en 2002 et 2003. Une enquête plus approfondie a rapidement révélé que c'est pour la période 1997-2003 que les déficits grecs devaient être revus à la hausse. Il est alors apparu que la Grèce n'avait en fait respecté le plafond des 3 % de PIB à aucun

moment pendant ces sept années, et que son ratio de dette publique a atteint à la fin de l'année 2003 non pas 103 % mais 110 % du PIB.

L'attention s'est alors beaucoup focalisée sur l'incapacité d'Eurostat à détecter le problème bien plus tôt. Toutefois, il faut souligner qu'Eurostat n'est en aucune façon chargé d'établir les statistiques nationales à la place des institutions des Etats membres, et que l'institution qui est chargée de la surveillance des finances publiques n'est pas Eurostat mais la Commission. Celle-ci est obligée de se fier dans une large mesure aux données venant des gouvernements.

C'était la deuxième fois qu'un problème de fiabilité des données budgétaires se posait, puisque le déficit du Portugal avait dû être révisé à la hausse pour passer de 1 % à plus de 4 % du PIB en 2001-2002. Mais le défaut de fiabilité des données grecques s'est avéré bien plus grave car il a pris un caractère systématique. Et après cette affaire, des interrogations sont apparues concernant le déficit public réel de l'Italie, les réponses fournies pour le gouvernement italien en septembre 2004 à un questionnaire de la Commission sur ses statistiques budgétaires ayant été jugées peu satisfaisantes, notamment par le député du Parlement européen Robert Goebbels.

b) Les propositions de la Commission

En réaction à ces deux récents problèmes, la Commission a saisi le Conseil le 22 décembre 2004 d'une proposition⁽²⁶⁾ destinée à accroître les pouvoirs d'Eurostat dans la surveillance des statistiques fournies par les Etats membres, qui reposait jusqu'à présent sur la seule bonne foi des institutions nationales. La Commission propose que les experts d'Eurostat puissent aller procéder à des vérifications directement sur place, dans les ministères, pouvoir dont ils ne disposent pas actuellement. En outre, la Commission préconise que les offices statistiques nationaux adoptent des normes identiques d'indépendance et d'intégrité.

Le Conseil « Ecofin » du 17 février 2005 a accueilli favorablement la communication de la Commission, et a observé que les améliorations dans le domaine des statistiques qu'impliquent

⁽²⁶⁾ Communication de la Commission « Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires », COM (2004) 832 final, 22 décembre 2004.

les propositions de la Commission « *iraient dans le sens des discussions menées actuellement sur le renforcement de la gouvernance dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance* »⁽²⁷⁾.

2) *Comment mieux prendre en compte l'objectif de croissance ?*

Comme on l'a vu plus haut, le différentiel de croissance entre l'Union européenne et les Etats-Unis au cours des années 2000-2004 a conduit beaucoup d'observateurs à analyser les causes du succès de la politique économique américaine et les faiblesses de l'économie européenne. On notera que pour beaucoup d'analystes c'est autant la politique conduite par la Banque centrale européenne que le Pacte de stabilité qui est au cœur du débat sur la croissance.

Parmi les études récemment présentées, on notera en particulier celle de M. Jean Bizet dans le cadre de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne⁽²⁸⁾. M. Jean Bizet s'est interrogé en particulier sur les degrés d'indépendance respectifs de la BCE et du *Federal Reserve System* américain à l'heure où l'Eurogroupe tend à affirmer sa position.

Selon M. Jean Bizet, l'indépendance de la BCE est statutairement plus grande que celle du FED, ce qu'a également souligné M. Jean-Paul Fitoussi lors de son audition, puisque le Congrès américain peut changer les statuts du FED par une simple loi tandis que les statuts de la BCE et les principes qui la régissent sont fixés par des textes bien plus difficiles à modifier du fait qu'ils ont rang de traité. S'agissant des missions qui leur sont assignées, l'objectif principal que doit poursuivre la BCE est la stabilité des prix et ce n'est que « *sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix* » qu'elle peut agir en vue d'autres objectifs. Au contraire, le *Humphrey-Hawkins Act* de 1978 qui définit les objectifs de l'action du FED accorde à l'objectif de plein emploi et à l'objectif de modération des taux d'intérêt à long terme le même rang qu'à l'objectif de stabilité des prix.

⁽²⁷⁾ Communiqué de presse sur la réunion du Conseil « Ecofin » du 17 février 2005.

⁽²⁸⁾ « Banque centrale européenne et Réserve fédérale américaine », communication de M. Jean Bizet à la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 19 janvier 2005.

M. Jean Bizet en conclut que « *la combinaison d'indépendance et de responsabilité qui caractérise le FED* » paraît plus satisfaisant que le statut de la BCE, et que sans remettre en cause l'indépendance de celle-ci on pourrait « *envisager que la définition des objectifs de la politique monétaire qui vaut pour le FED soit appliquée à la BCE* ».

Quant aux orientations mêmes de la politique monétaire conduite par la BCE, on peut noter que les études les plus récentes en rendent compte de façon relativement positive. Ainsi M. Patrick Artus notait, dans sa contribution au rapport précité du Conseil d'analyse économique, que depuis 1999 « *la BCE se comporte (...) bien comme beaucoup d'économistes souhaiteraient qu'elle le fasse* », en tenant compte des cycles économiques⁽²⁹⁾.

3) *Vers un véritable gouvernement économique pour l'Europe ?*

a) *La Commission préconise que les instruments de la gouvernance économique européenne soient mieux reliés entre eux*

La communication de la Commission du 3 septembre 2004 ne propose pas de modifier seulement les règles et le fonctionnement du Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi la manière dont le Pacte s'insère dans un système plus vaste qui est celui des « *instruments de la gouvernance économique communautaire* », afin d'accroître la contribution de la politique budgétaire à la croissance et à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Les divers processus de coordination des politiques économiques, qui constituent ces instruments de la gouvernance, forment un ensemble complexe car ils couvrent à la fois les politiques macroéconomiques (avec les GOPE), les politiques structurelles (avec le « processus de Cardiff » et la « stratégie pour le marché intérieur »), et les politiques de l'emploi avec le « processus de Luxembourg ». On a vu plus haut que les dispositions du Pacte et les GOPE sont liées, au moins au plan des principes, puisque les programmes de stabilité et de convergence

⁽²⁹⁾ Patrick Artus, « Les mauvaises règles de politique macroéconomique sont-elles responsables de la faible croissance de la zone euro ? ».

doivent s'inscrire dans le cadre défini par les GOPE. La Commission invite à un renforcement du lien entre les GOPE, le Pacte de stabilité et les processus budgétaires nationaux pour rendre la coordination des politiques économiques plus efficaces.

Force est en effet de constater que le système actuel n'incite pas les Etats, lorsqu'ils élaborent leurs programmes de stabilité ou de convergence, à prendre en compte l'impact des politiques nationales sur les économies des autres Etats membres. D'autre part, la Commission mentionne une participation plus étroite des parlements nationaux, ce que M. Jean-Claude Juncker a explicité en proposant « *que les Etats membres établissent leurs programmes d'action, qui seraient conçus de concert avec les partenaires sociaux et qui devraient être présentés aux parlements nationaux. Ces derniers, ensemble avec les instances communautaires, en surveilleraient l'application* »⁽³⁰⁾.

b) La gouvernance économique comme transition vers un gouvernement économique pour l'Europe

Selon le programme de travail pour l'établissement du « Livre blanc sur la gouvernance européenne »⁽³¹⁾, la « *gouvernance* » implique une articulation entre différents niveaux géographiques d'acteurs indépendants autour d'objectifs d'intérêt commun, tout en ayant également une autre acception, relative à la qualité des actions ainsi menées de manière coordonnée. Le concept de « *gouvernance économique* » employé par la Commission semble désigner une combinaison de leviers, un ensemble de dispositifs de coordination, le terme de « *gouvernance* » cherchant sans doute à être moins limitatif et moins politique que la notion de « *gouvernement* ». Mais cette notion de *gouvernance* apparaît justement comme une transition vers ce qui pourrait être un véritable gouvernement économique de l'Europe.

Dans cette perspective, c'est selon nous le Conseil européen qui devrait avoir clairement la pleine responsabilité de définir à terme sans automatisme et sans garde-fou, les choix de l'Union en

⁽³⁰⁾ Présentation par M. Jean-Claude Juncker du programme de la présidence luxembourgeoise au Parlement européen, 12 janvier 2005.

⁽³¹⁾ « Un Livre blanc sur la gouvernance européenne – Approfondir la démocratie dans l'Union européenne », document de travail de la Commission européenne, SEC (2000) 1547/7 final, 11 octobre 2000.

matière de politique économique, les politiques budgétaires européenne et nationales et la politique de la BCE en assurant les unes et les autres la déclinaison.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 2 mars 2005, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur d'avoir présenté de manière synthétique l'ensemble des problèmes posés par le pacte de stabilité et de croissance. Il a observé que le pacte était conçu, à l'origine, pour les pays de la zone euro et que son respect approximatif n'avait pas empêché la monnaie européenne de monter. Cela prouve que les règles fixées à l'époque peuvent être considérées comme assez rigides et qu'il devrait être possible de mieux tenir compte, à l'avenir, des exigences de la croissance. Du point de vue français, il a jugé difficile de pénaliser un Etat pour les dépenses de défense qu'il engage.

M. René André a mis en garde contre la tentation d'infléchir de manière trop prononcée les conditions fixées par le pacte. Les difficultés budgétaires que connaît la France ne dureront pas toujours, mais d'autres Etats membres seront sans doute confrontés un jour aux mêmes problèmes et chercheront à prendre appui sur les arguments développés aujourd'hui afin d'obtenir des dérogations et des exemptions. Ainsi la notion de « contraintes nationales » peut ouvrir la porte à toutes les facilités en ayant l'inconvénient de réduire la liberté d'action vis-à-vis de nos partenaires. L'idée d'un gouvernement économique pour l'Europe mérite sans doute d'être mieux mise en avant, de même que la thèse française sur la non-inclusion des dépenses de défense dans le calcul du déficit public. La pérennité des choix budgétaires en cause pourrait enfin être évoquée sous un autre terme que celui de « soutenabilité à long terme ».

M. Jacques Myard a estimé que le pacte de stabilité impose des contraintes inutiles, telles qu'aucune zone à monnaie unique n'en connaît. Les critères surajoutés à l'union monétaire sont seulement le résultat de l'anxiété allemande de l'époque, devant les tendances

prétendument dépensières des pays du Sud. Aux Etats-Unis, tous les Etats fédérés sont libres de laisser filer leurs dépenses comme ils l'entendent. Même si l'Union européenne n'est pas une fédération, l'euro est par nature un mécanisme fédéral ; le parallèle avec les Etats-Unis se justifie donc pleinement.

L'expérience économique nous enseigne au demeurant qu'il n'y a qu'une très faible corrélation entre le taux de change externe d'une monnaie et le solde des finances publiques dans la zone où elle a cours légal. M. Jean-Pierre Vesperini, économiste français, préfère défendre dans un récent ouvrage la possibilité pour le Conseil européen de « fixer des orientations » non aux Etats membres mais à la Banque centrale européenne (BCE). Car il est impossible de parler de déficit public et de politique budgétaire sans évoquer le sujet de la politique monétaire. Dans son splendide isolement, la BCE ne surveille que l'évolution des masses monétaires, sans prêter aucune attention au niveau atteint par le chômage. Le fond du problème gît dans cette maîtrise opaque de la politique monétaire, non dans le pacte de stabilité qui a fait la preuve qu'il n'était pas l'instrument adapté pour la conduire. C'est pourquoi il faut en finir avec le pacte lui-même, ce qui n'empêche pas que les Etats conservent le devoir de maîtriser l'évolution des finances publiques et de réduire leurs dépenses.

Après avoir observé que la France, l'Allemagne et la Grèce dépassent malheureusement les deux critères et cumulent les deux problèmes, **M. Jérôme Lambert** s'est demandé si le pacte, dont les conditions avaient été fixées et précisées dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam, était repris tel quel dans le projet de Constitution prochainement soumis au référendum. Il importe en effet de savoir quelles différences pourraient apparaître. Le texte consacre au demeurant l'existence d'une politique européenne de défense, mais prévoit-il une harmonisation des dépenses militaires dans les différents Etats membres ? Il ne saurait en effet y avoir de grande politique européenne dans ce domaine si trop d'Etats ne consentent qu'un effort budgétaire faible ou insignifiant.

Il est d'autre part délicat de défendre simultanément l'idée qu'il faut instituer un gouvernement économique européen, mais aussi « intégrer la conjoncture » dans les décisions prises. S'il s'agit de la conjoncture européenne, elle est déjà prise en compte dans la situation actuelle. Mais s'il s'agit des conjonctures nationales, leur prise en

considération saperait l'idée même d'une direction commune des affaires économiques. Elle semble à ce titre difficilement recevable.

Quant à apprécier l'« évolution en tendance » des paramètres, cela pourrait conduire les institutions communautaires à intervenir même lorsque les chiffres sont plutôt bons, au motif qu'ils masquent une tendance qui l'est beaucoup moins. D'autre part, il est vrai que l'idée d'un gouvernement économique n'est viable qu'en engageant parallèlement une réflexion sur la politique monétaire. Enfin, il n'est pas forcément souhaitable que le Conseil européen « retrouve une place essentielle » dans la décision économique européenne ; il apparaît du reste que la Commission n'est pas prête à lui céder le terrain.

M. François Guillaume a jugé nécessaire, en premier lieu, de tenir compte, dans le calcul du déficit, de la nature très particulière de certaines dépenses, une proposition qui est pourtant fortement contestée par la Commission. Il est vrai qu'il ne serait pas souhaitable d'aller trop loin dans cette voie : à force de créer des exceptions aux règles, les comportements irresponsables seraient encouragés. A cet égard, il convient de ne pas oublier que la dette de la France s'élève à plus de 1060 milliards d'euros.

En deuxième lieu, M. François Guillaume a approuvé la recherche d'une certaine souplesse dans l'application des critères, afin de mieux prendre en compte les différences conjoncturelles. Cette appréciation plus fine doit toutefois tenir compte de toutes les situations conjoncturelles nationales.

Par ailleurs, la souplesse dans l'interprétation des situations doit aussi permettre de justifier une plus grande rigueur, lorsque celle-ci s'impose : en période de vaches grasses, un gouvernement doit réduire son déficit. Cette règle de bon sens a été oubliée par le précédent Gouvernement, qui a dilapidé la « cagnotte ».

M. François Guillaume a en outre jugé nécessaire de lier les deux critères de la dette et du déficit publics, qui doivent être appréciés ensemble. Un déficit supérieur à 4 % semble, *a priori*, préoccupant, mais s'il est adossé à une dette publique de seulement 40 %, la situation est beaucoup moins inquiétante. Le constat, de toute évidence, ne peut être le même lorsque la dette publique a, elle aussi, largement dérapé au-dessus du critère fixé par le traité.

Enfin, il a évoqué les problèmes posés par la gestion de la politique monétaire. Il a rappelé, à ce sujet, qu'il avait voté contre le traité de Maastricht, en précisant qu'il l'avait fait, non pas contre la monnaie unique, mais contre l'indépendance donnée à la BCE. Il a considéré qu'une telle indépendance est absurde, aucun pays au monde ne donnant un tel pouvoir à sa banque centrale.

De plus, la BCE se montre obsédée par l'objectif de la stabilité des prix, sans tenir compte d'autres considérations aussi essentielles que la croissance, l'emploi ou le taux de change de la monnaie. L'aveuglement manifesté par l'Europe en la matière diffère de l'attitude pragmatique des Etats-Unis qui, eux, en raison d'une politique monétaire attentive à la conjoncture et réactive, peuvent faire preuve d'une grande tranquillité à l'égard de l'évolution du dollar par rapport à l'euro. Ainsi, les Etats-Unis peuvent être confiants dans leur avenir, tandis qu'au même moment les Européens souffrent cruellement de l'évolution de l'euro, qui a déjà détruit des centaines de milliers d'emplois.

M. François Guillaume a, en outre, estimé que la situation de la zone euro était exceptionnelle sur le plan économique. Au temps où chaque pays conservait sa monnaie, il pouvait la faire fluctuer pour réajuster ses déséquilibres et donner ainsi un ballon d'oxygène à son économie. Le contraste est frappant avec la situation économique d'aujourd'hui : elle est particulièrement difficile, car aucun pays n'est épargné par le marasme, sauf, peut-être, ceux qui ne font pas partie de l'euro.

Dans ces conditions, les politiques doivent décider que la BCE ne doit plus agir en toute souveraineté : il faut placer, au moins pour partie, cette dernière sous le contrôle des gouvernements. A l'heure où M. Trichet et son prédécesseur se félicitent d'un euro fort par rapport au dollar, les Etats doivent reprendre la main. Les règles du jeu doivent être modifiées dans ce sens car, autrement, elles contribuent à pousser le chômage à la hausse et à nourrir les tensions sociales.

Le **rapporteur**, en réponse aux intervenants, a apporté les éléments de précision suivants :

– au point 2 des propositions de conclusions relatif à l'appréciation du critère du déficit, la référence aux « contraintes nationales » s'inspire directement de la terminologie utilisée par la Commission dans ses propositions ;

– le projet de Constitution reprend quasiment à l'identique les dispositions figurant actuellement dans l'article 104 du traité. La modification la plus importante concerne la transmission directe par la Commission de ses avis aux Etats membres, sans l'aval du Conseil. Le projet de traité donne donc plus de pouvoir à la Commission européenne. Mais les propositions sur la réforme du pacte rééquilibrent cette perspective, en donnant une plus grande latitude à l'interprétation des situations économiques par le Conseil. Or, ce point est le plus important : il revient en effet à donner une plus grande responsabilité au Conseil européen et au Conseil « Ecofin », qui retrouvent ainsi un vrai rôle politique ;

– en ce qui concerne les dispositions du projet de Constitution relatives à la politique de défense, qui concernent notamment l'Agence européenne de l'armement, leur existence ne peut influencer sur le débat concernant la réforme du pacte ;

– la Commission propose non pas d'agir en fonction de la conjoncture, mais en fonction des cycles de l'activité économique. C'est ce critère pertinent qui doit être mieux intégré dans l'application du pacte. Il convient en effet d'éviter que les dispositions du pacte ne viennent aggraver les conséquences des cycles, comme ce fut le cas pour le Portugal ;

– la question de l'impact de la monnaie fait débat et, donc, n'est pas encore tranchée. Il n'y a pas, en effet, d'accord sur le fait de savoir si la monnaie ou des facteurs économiques endogènes constituent les éléments essentiels de la croissance ;

– la politique monétaire de la BCE ne doit pas être vouée aux gémonies. La plupart des commentateurs s'accordent pour dire qu'elle a davantage accompagné les évolutions économiques qu'elle ne les a bridées ;

– le taux de change d'une monnaie varie en fonction d'un nombre important de facteurs, parmi lesquels le taux directeur de la BCE ;

– l'idée centrale des propositions de conclusions consiste à prôner l'assouplissement des règles actuelles, mais sans ouvrir toutes les vanes. Il s'agit principalement d'éviter d'appliquer, à des situations différentes, des critères trop abrupts et automatiques. La réforme

permettra de renforcer le rôle du Conseil, ce qui va dans le sens d'une meilleure responsabilisation des autorités politiques.

Après que la Délégation ait modifié, sur proposition du rapporteur, d'une part, le point 2 et, d'autre part, le point 3 par des amendements portant respectivement sur la prise en compte des circonstances nationales dans l'appréciation des critères du déficit et sur l'objectif de maîtrise à long terme de la dette, elle *a adopté les conclusions* dont le texte figure ci-après :

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen (3 septembre 2004), « Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » (COM [2004] 581 final, document E 2718),

1. Considère que la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance s'est trop enfermée dans une interprétation automatique de certaines règles et qu'elle a en particulier trop privilégié le seul critère des déficits publics au détriment d'une vision globale de la structure de l'endettement ainsi que des perspectives, des efforts et des réalités économiques propres à chaque Etat.

2. Estime que, dans l'appréciation du critère du déficit, le Pacte doit mieux intégrer la prise en compte des circonstances nationales et des cycles de l'activité économique, ainsi que la poursuite de l'objectif de croissance.

3. Demande que dans un souci de rééquilibrage, l'interprétation du Pacte réserve une place beaucoup plus importante au critère de la dette, et qu'elle permette l'appréciation de celle-ci en termes d'évolution tendancielle et de maîtrise à long terme, la notion de dette « implicite » pouvant en outre permettre de mieux prendre en compte les réformes de structures conduites par les Etats.

4. Demande également, dans cette perspective, que la qualité de certaines dépenses publiques, liées en particulier à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (par exemple dans les domaines des investissements et de la recherche), à l'aide au développement et à l'effort de défense, soit l'un des éléments

pris en compte dans l'appréciation du respect des critères du Pacte.

5. Soutient les propositions de la Commission tendant à assurer une meilleure compatibilité entre le calendrier du volet préventif du Pacte et le processus budgétaire national.

6. Souhaite que dans ce contexte le Conseil européen et le Conseil des ministres soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et contribuent ainsi à la mise en place d'un véritable gouvernement économique de l'Europe.

ANNEXES

Annexe 1 :

Article 104 du traité instituant la Communauté européenne

1. Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les Etats membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine, notamment, si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères visés ci-après :

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins :

- que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,

- ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent traité.

3. Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un Etat membre.

4. Le comité prévu à l'article 114 rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un Etat membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis au Conseil.

6. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adresse des recommandations à l'Etat membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un Etat membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet Etat membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 226 et 227 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, d'intensifier une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres,

- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné,

- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de la Communauté, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé,

- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions visées aux paragraphes 6 à 9 et au paragraphe 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'Etat membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet Etat membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions visées aux paragraphes 7 à 9 et aux paragraphes 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission à une majorité des deux tiers des voix de ses membres, pondérées conformément à l'article 205, paragraphe 2, les voix du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues.

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé au présent traité.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe, avant le 1er janvier 1994, les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.

Annexe 2 : **Personnes auditionnées par le rapporteur**

- M. Christian de BOISSIEU, président délégué du Conseil d'analyse économique (CAE) ;
- M. Jean-Paul FITOUSSI, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et membre du CAE.