

LE POINT DE VUE DE Pour un meilleur Pacte de stabilité



Que la France ait, à Madrid, réaffirmé sa volonté d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2004 souligne une nouvelle fois le rôle central du Pacte de stabilité pour les politiques budgétaires européennes. En dépit de leurs réserves, l'Italie, l'Allemagne et le Portugal ont également récemment dû promettre de se conformer à ses dispositions.

Les économistes sont généralement d'accord pour juger la discipline budgétaire indispensable au bon fonctionnement d'une union monétaire. Nous pourrions donc nous contenter de saluer les efforts consentis en son nom. Les critères de convergence de Maastricht et le Pacte de stabilité ont largement contribué à convertir les Européens à la culture de la responsabilité budgétaire (ou du moins à réfréner les tentations contraires), il faut s'en féliciter.

Le diable, cependant, se cache dans les détails. Il faut donc aussi s'interroger sur le fonctionnement et les effets potentiels du Pacte de stabilité. Depuis l'été dernier, l'Ecofin a donné une nouvelle définition de l'objectif à moyen terme : les Etats membres doivent parvenir d'ici à 2004 au voisinage de l'équilibre budgétaire structurel et s'y tenir ensuite. En d'autres termes, le solde budgétaire peut varier en fonction des cycles économiques et des déficits sont permis en phase de ralentissement, afin que le budget joue son rôle de « stabilisateur automatique » des fluctuations, mais les gouvernements doivent s'efforcer de conserver leurs dépenses à hauteur du niveau normal de leurs recettes.

Cette nouvelle définition a de bonnes propriétés de court terme. A l'origine, les critères du Pacte de stabilité étaient fondés sur les déficits observés, et ne tenaient pas compte des effets des fluctuations économiques. Cela incitait les Etats à dépenser sans compter ou à baisser les impôts en phase de croissance des recettes, puis à augmenter les impôts en phase de récession. La reformulation de l'objectif témoigne donc des progrès de la sagesse collective.

En revanche, les conséquences à long terme de notre définition de la discipline budgétaire restent moins satisfaisantes. Un budget en équilibre signifie que les générations actuelles financent les dépenses, même si celles-ci bénéficient aux générations à venir. Au regard de l'équité comme de l'efficacité, il peut cependant être préférable que le coût d'un investissement éducatif ou environnemental soit partiellement pris en charge par les générations futures qui en bénéficieront, c'est-à-dire financé par la dette. Cette remarque n'avait d'autre portée que théorique tant que les Etats faisaient, au contraire, payer les dépenses courantes par les générations futures. Mais c'est de moins en moins le cas. En 2001, le ratio d'endettement a diminué dans onze des douze Etats membres de la zone euro et il se situe désormais au-dessous de 60 % dans huit d'entre eux. Par ailleurs, sur les douze pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, pour lesquels les questions d'équité intergénérationnelle sont particulièrement importantes, neuf affichent également un ratio de dette inférieur à 60 %. Si le Pacte de stabilité est pleinement respecté, la dette de la plupart des pays va continuer à décroître et il n'y aura bientôt plus de raison de s'en tenir à la règle selon laquelle toutes les dépenses doivent être financées par les générations actuelles. C'est d'ailleurs ce qu'a implicitement admis l'Ecofin en approuvant le scénario budgétaire britannique à moyen terme, qui prévoit un déficit de 1 % du PIB en 2005-2006. Le Conseil a reconnu qu'il n'y a pas lieu d'imposer un équilibre strict à un Etat peu endetté qui investit dans l'amélioration des services publics.

Il y a un second motif d'insatisfaction. C'est l'accumulation de la dette, et non le déficit, qui constitue la menace potentielle la plus grave pour la stabilité monétaire. Les avocats du Pacte soutiennent que le contrôle des déficits est le meilleur moyen de maîtriser la dette. Bien souvent cependant, les vrais problèmes ne se reflètent pas dans les comptes publics. Les controverses autour de quelques dixièmes de pourcentage de déficit apparaissent assez dérisoires au regard des engagements hors bilan des Etats, qui proviennent notamment (mais pas seulement) des systèmes de retraite par répartition. Bien que les ministres et la Commission européenne aient indiqué leur intention de s'atteler à ce problème, pour l'heure, le Pacte de stabilité incite plutôt à se préoccuper des détails et à ignorer l'essentiel. Par exemple, il tend à décourager de faire des concessions de court terme pour construire un consensus sur une réforme des retraites à long terme, qui permettrait pourtant d'améliorer de manière durable les finances publiques.

Il faut donc envisager des réformes. Tâche délicate puisqu'il s'agirait de corriger les défauts du Pacte de stabilité sans mettre en cause l'engagement qu'il représente. Une solution serait de proposer aux Etats membres qui le voudraient l'option de souscrire à un « Pacte de maîtrise de la dette publique ». Ces pays seraient tenus 1) de publier un état complet des comptes publics sur la base de nouvelles normes comptables de l'UE permettant d'évaluer les dettes hors bilan ; 2) de maintenir leur niveau d'endettement (au sens de Maastricht) au-dessous d'un certain seuil, par exemple 50 % du PIB ; 3) de se donner une cible de dette à horizon de cinq ans, qui servirait de référence pour évaluer leur politique budgétaire. Les Etats qui rempliraient ces critères seraient automatiquement réputés satisfaire à la procédure de prévention des déficits excessifs. En revanche, si l'une de ces trois conditions n'était pas respectée, la procédure se déclencherait automatiquement et entraînerait le cas échéant des sanctions.

Une telle réforme permettrait de préserver l'engagement de discipline budgétaire tout en apportant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité des situations des finances publiques. Elle récompenserait un comportement responsable à long terme par une autonomie accrue à court terme. Enfin, elle inciterait les Etats membres à réduire leur dette et à réviser leurs méthodes comptables afin de pouvoir intégrer le groupe des pays de « niveau 1 ».