



Le pacte et le Président

18 juillet 2007

Lundi 9 juillet, le Président français a cherché à convaincre les ministres de l'Eurogroupe de la conformité de sa stratégie économique avec les engagements de retour à l'équilibre budgétaire pris par Dominique de Villepin il y a moins d'un an. Il a aussi tenté de montrer que la France respectait bel et bien le Pacte de Stabilité et de Croissance.

Mais après la réforme du Pacte intervenue en 2005, est-il possible de ne pas le respecter ? [Dans une tribune récente](#), Charles Wyplosz exhortait les ministres européens de l'Eurogroupe à accorder à la France des marges de manœuvre budgétaires afin que les réformes structurelles en cours et à venir puissent être appliquées à l'économie française. Compte tenu de la nouvelle mouture du Pacte, point n'est besoin d'exhortations et de prières : [une application des textes suffit](#).

Le Pacte, établi en 1997 à l'initiative de l'Allemagne qui y voyait un moyen de se prémunir contre le laxisme budgétaire supposé des pays dits du Club Med (au premier chef, l'Italie), avait comme objectif prioritaire de pérenniser les critères de convergence à l'euro définis par le traité de Maastricht. Il fixait une limite de 3% du PIB pour le déficit public, transformant le critère de convergence en règle de bonne conduite. Il prescrivait aussi aux Etats membres de l'UE l'équilibre budgétaire à moyen terme. En outre, le Pacte imposait des conditions assez strictes en cas de dépassement de la cible de déficit, et définissait un mécanisme de sanction.

Les défauts du Pacte sont apparus clairement lors du ralentissement amorcé en 2000-2001 : il a empêché la mise en place de politiques de relance, sans pour autant prévenir la [détérioration des finances publiques, notamment dans les grands pays comme l'Allemagne et la France](#). En dehors de la zone euro, le Royaume-Uni a fait bien mieux, à l'aide d'une [stratégie budgétaire particulière](#) ayant permis de relancer durablement l'investissement public.

Le débat sur les défauts du Pacte, en particulier sur sa « stupidité » (selon l'exclamation du Président de la Commission Romano Prodi, en 2002), a abouti à une réforme, en mars 2005, visant à le rendre plus flexible. Le seuil de 3% du PIB pour le déficit public est maintenu, tandis que le seuil de 60% du PIB pour la dette publique est introduit. Cependant, les conditions permettant de les dépasser ont été largement assouplies :

- un déficit public excessif sera toléré si le pays a subi une croissance négative, ou une croissance positive mais faible sur une période prolongée. En outre, le délai pour corriger une situation de déficit excessif est rallongé. Cette clause a permis à l'Allemagne d'éviter toute sanction lorsque son déficit était supérieur à 3% du PIB.

- La deuxième innovation est l'abandon d'une cible uniforme de moyen terme. Les pays ayant une forte croissance potentielle et/ou un bas niveau d'endettement, pourront avoir un déficit structurel (jusqu'à 1%), alors que les pays ayant des problèmes structurels doivent dégager un surplus budgétaire à moyen terme. Ayant adopté une règle budgétaire plus ambitieuse que celle du Pacte, [le Royaume-Uni, où la limite supérieure de la dette publique est fixée à 40% du PIB, est favorisé par cette clause](#).

- La troisième innovation stipule qu'un pays peut ne pas être sanctionné en cas de dépassement temporaire des seuils de déficit et d'endettement, si des « facteurs pertinents » liés à la mise en place de réformes structurelles (marchés du travail, systèmes de retraite, systèmes de santé), de programmes de soutien à la R&D, ou d'assainissement budgétaire (réduction de l'endettement, accumulation de réserves, etc.) sont mis en place.

Cette dernière innovation est la plus importante pour le débat déclenché en Europe par la participation du Président français à la réunion de l'Eurogroupe. La réforme a en effet laissé la définition des « facteurs pertinents » suffisamment vague pour qu'il y ait place pour une négociation entre la France et ses partenaires sur le report éventuel à 2012 de l'équilibre budgétaire, compte tenu de la mise en place progressive des réformes de la fiscalité, du marché du travail et de l'éducation nationale qui sont actuellement discutées à l'Assemblée nationale et qui n'étaient pas à l'ordre du jour lorsque des engagements budgétaires avaient été pris par Dominique de Villepin.

On conclura en ajoutant deux éléments au débat. Tout d'abord, si le nouveau Pacte est plus flexible lorsque des réformes structurelles sont mises en place, il l'est aussi lorsque les secteurs de R&D sont relancés. Il est donc très important pour l'économie française qu'un choix clair de stratégie économique soit effectué entre « la flexibilité » et « l'innovation » car, autrement, les contraintes du Pacte s'imposent. Enfin, la présence du Président français à l'Eurogroupe a politisé cette instance : plutôt qu'une chambre d'enregistrement des politiques budgétaires et fiscales déjà mises en œuvre, elle est devenue pour un temps un lieu d'échanges ouvrant potentiellement la voie à une coordination européenne.

[Jérôme Creel](#) et [Francesco Saraceno](#)