

Le Pacte de stabilité reste au service des politiques libérales

Michel Husson

Note Attac, 26 mars 2005

Le Conseil européen qui vient de se tenir à Bruxelles a entériné le rapport du Conseil Ecofin proposant plusieurs aménagements du « Pacte de stabilité » et de croissance (sic)¹. Contrairement à la présentation médiatique, cet assouplissement représente un compromis tactique qui ne revient pas sur les rigidités qui rendent ce Pacte « stupide » (pour reprendre le qualificatif utilisé par l'ancien Président de la Commission, Romano Prodi). Il l'adapte au contraire aux objectifs des « réformes » libérales et ne traite en rien la question de fond, celle de la responsabilité des baisses d'impôts dans la montée des déficits.

Les modalités de l'assouplissement

Le Pacte était en crise depuis le Conseil du 25 novembre 2003. L'Allemagne et la France, dont les déficits dépassaient la norme de 3 % du PIB, avaient refusé de mettre en place des politiques budgétaires restrictives en période de faible croissance, et de suivre les recommandations de la Commission. Douze pays de l'UE font aujourd'hui l'objet d'une procédure de déficit excessif, et la plupart des pays membres présentent des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB². Il était donc temps de moduler l'application du Pacte.

Rappelons que le Pacte fait partie du traité actuel, dont l'article 104 (repris dans l'article III-184 du projet de Constitution) stipule que « la Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres pour déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée » sur la base de deux ex-critères de Maastricht : un déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB, et une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Ces deux valeurs de référence sont reprises dans le protocole n°10 annexé au projet constitutionnel³.

Jusqu'à ici, les circonstances exceptionnelles ne pouvaient être invoquées que dans le cas d'une « grave récession économique ». C'est un règlement⁴ qui la définit comme une baisse du PIB en termes réels d'au moins 2 %. Le conseil juge cette définition « trop restrictive » mais n'en propose pas d'autre, et renvoie à un autre règlement. En attendant, on reste donc dans le flou.

Une autre nouveauté réside dans la définition des « facteurs pertinents » que la Commission et le conseil des ministres devront prendre en compte en cas d'un dépassement « temporaire et exceptionnel ». L'Allemagne a obtenu que soit pris en compte le coût de son unification, en tant que contribution financière à l'unification de l'Europe. Mais le Conseil s'est attaché à réduire l'ampleur de l'assouplissement en précisant qu'il « conviendrait bien évidemment de ne pas redéfinir la valeur de référence fixée à Maastricht pour le déficit excluant certains postes budgétaires ». La proposition répandue consistant à distinguer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement - qu'il est légitime de financer par l'emprunt - n'est donc pas retenue. Reste une formulation floue sur la nécessité de tenir compte de « tous les facteurs pertinents », comme l'innovation ou les réformes structurelles, qui n'a rien de neuf. Le « principe fondamental » du Pacte est au contraire réaffirmé : avant même que ces « autres facteurs pertinents ne soient pris en compte », le dépassement doit être « temporaire » et le déficit « proche » de la barre des 3 % du PIB.

La seule vraie nouveauté concerne en réalité les fonds de pension. Il faudra « examiner avec attention tout dépassement (...) qui reflète la mise en oeuvre de réformes de pensions (...) comprenant un pilier obligatoire financé par capitalisation ». L'argument vaut d'être cité : certes ces réformes conduisent à une « détérioration à court terme » mais « la viabilité à long terme des finances publiques s'améliore nettement ». On retrouve ici l'écho des arguments employés par Schröder dans son récent plaidoyer en

¹ Le texte de la résolution (avec le rapport Ecofin en annexe) est disponible à l'adresse suivante :

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/1&format=DOC&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

² pour une analyse détaillée, voir Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, « Pacte de stabilité : la réforme impossible », *La lettre de l'OFCE* n°258, 18 février 2005. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/258.pdf>

³ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/c_310/c_31020041216fr03370338.pdf

⁴ règlement n°1467/97 du conseil du 7 juillet 1997

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=31997R1467

faveur de la révision du Pacte⁵. Il y expliquait que les réformes, notamment celles « prises dans le cadre de l'Agenda 2010 » pouvaient « à court terme contribuer à ralentir la croissance ou à augmenter le déficit » mais qu'à moyen terme, leurs répercussions sur les budgets publics seraient « nettement positives ». La seule vraie dérogation introduite porte donc sur le financement de ce type de réformes, et c'est la seule qui mérite des indications précises : il sera tenu compte du coût net de la réforme pendant cinq ans (100 % la première année, puis 80 %, etc.). Les autres mesures portent sur les délais. Un pays dépassant les 3 % disposera de trois ans pour y revenir, au lieu d'un an aujourd'hui. Enfin, les Etats s'engagent à dégager des surplus durant les périodes de bonne conjoncture.

Le déficit et la rente

Les libéraux affectionnent les images simples. Par exemple Raffarin : « Moi, j'ai des idées simples (...) c'est de la bonne gestion de père de famille, c'est cela qu'il faut faire. Moi je suis tout à fait favorable à ce que nous puissions, très rapidement, réduire les déficits »⁶. Cette référence aux « règles de bon père de famille » a été reprise par Sarkozy lors de la discussion du budget 2005.

Rien n'est plus trompeur que certaines idées simples, car le budget d'un Etat ne se gère pas de la même manière que celui d'un ménage. Un ménage n'a pas la capacité d'augmenter unilatéralement ses recettes, et encore plus rarement la volonté de les baisser. Ses objectifs relèvent principalement d'intérêts privés et non d'intérêts collectifs. Cette comparaison vaseuse ne sert au fond qu'à se dispenser d'un examen précis de la véritable nature des déficits publics.

On peut, pour simplifier, considérer deux situations-type qui conduisent à une augmentation du déficit. Dans le premier cas, les dépenses publiques augmentent en proportion du PIB, tandis que les recettes restent stables, toujours par rapport au PIB ; dans le second cas, les dépenses restent stables, mais ce sont les recettes qui baissent (en % du PIB). Ces deux situations ne sont manifestement pas comparables. Mais tout est fait, notamment la référence au père de famille, pour suggérer qu'on se trouve dans le premier cas de figure. Le déficit résulterait par essence d'une croissance « excessive » des dépenses, en tout cas par rapport à une norme de taux de prélèvement constant.

En réalité, la part des dépenses publiques dans le PIB ne présente pas une telle tendance à la hausse, au grand dam des libéraux qui voudraient bien faire baisser les fameux « prélèvements obligatoires ». Le creusement des déficits trouve donc sa source dans une baisse des recettes en % du PIB ; autrement dit, il est le résultat des contre-réformes fiscales qui profitent principalement aux entreprises et aux revenus élevés. L'Allemagne vient de nous en fournir un exemple frappant : elle est en première ligne pour une révision du Pacte mais vient d'annoncer (entre autres) une nouvelle baisse de l'impôt sur les sociétés.

Dans ces conditions, un mécanisme pervers se met en place, que l'on peut décrire simplement de la manière suivante. A travers la baisse de l'impôt sur le revenu pour les riches et les avantages fiscaux accordés aux revenus du capital, on crée une tendance au déficit. Comme on s'est interdit de financer ce déficit par création monétaire, on emprunte sous forme d'obligations d'Etat, précisément auprès des couches sociales que l'on vient d'exempter d'impôts. Cela revient à leur offrir une véritable rente.

Cette présentation permet au passage de mieux décrypter les discours alarmants dénonçant le report de la charge de la dette sur les générations futures, afin de justifier la discipline budgétaire. Là encore, c'est de la poudre aux yeux. En réalité, le transfert ne se fait pas entre générations, mais entre couches sociales : ce sont les contribuables d'aujourd'hui (et pas les générations futures) qui paient les rentes d'Etat versées aujourd'hui à ceux qui en bénéficient. Ce mécanisme fait rapidement boule de neige : les charges d'intérêt de la dette publique exercent une pression constante sur le déficit : il faut emprunter à nouveau pour payer les intérêts de la dette publique, de telle sorte que celle-ci ne cesse d'augmenter.

Un déficit budgétaire peut donc s'expliquer pour de bonnes raisons (les investissements publics au sens large) ou pour de très mauvaises (défiscalisation des revenus du capital). C'est pourquoi il n'est pas possible d'assimiler la tolérance aux déficits à une orientation plus progressiste - qu'on la baptise keynésienne, sociale-démocrate ou interventionniste. Le déficit budgétaire n'est pas une bonne chose en soi car tout dépend de ce qu'il recouvre. Cette approche du problème devrait se situer en amont de la

⁵ Gerhard Schröder, « La nécessaire révision du pacte européen de stabilité », *Le Monde* 19 janvier 2005
<http://gesd.free.fr/schrod05.pdf>

⁶ France 2, 23 mai 2002.

critique justifiée de la « stupidité » spécifique du Pacte qui conduit à des politiques qui accentuent les fluctuations cycliques et pèsent sur la croissance à moyen terme.

En tout cas, les données fournies en décembre 2004 par les *Perspectives économiques* de l'OCDE sont claires : les charges d'intérêt représentaient 3 % du PIB de la zone euro en 2004, pour un déficit moyen s'élevant à 2,9 % du PIB. Les rentes sont donc du même ordre de grandeur que les déficits. Il est évidemment exclu, d'un point de vue libéral, d'envisager tout traitement rétroactif de cette situation qui reviendrait à convertir une dette publique acquise en grande partie durant les années de taux d'intérêt élevés. Même la solution moins radicale consistant à refiscaliser les catégories de revenus à l'origine des déficits est évidemment hors de question.

Un compromis libéral purement tactique

Le débat mené sur l'interprétation du Pacte depuis la crise ouverte au Conseil de novembre 2003 évite soigneusement de mener cette analyse. Il ne porte en réalité que sur la meilleure manière de traiter l'une des grandes contradictions des politiques libérales. Celles-ci visent en effet deux objectifs apparemment incompatibles : freiner la progression des recettes afin d'« alléger l'Etat » et réduire le déficit afin d'« assainir les finances publiques ». La réponse à ce paradoxe arithmétique fonctionne en deux temps. Dans un premier temps, la priorité est donnée à la déflation fiscale, que le déficit permet d'accompagner. Dans un second temps, le déficit est pris comme argument pour se retourner contre les dépenses.

Le différend qui est apparu à propos du Pacte est donc d'ordre tactique : pour la Commission (et la BCE), l'heure est arrivée de passer à la seconde phase ; pour la France et l'Allemagne, on n'est pas complètement sorti de la première phase et le passage à la seconde étape doit être plus progressif. Mais les politiques de réduction des effectifs et de gel des traitements des fonctionnaires, particulièrement marquées en France montrent que la transition est amorcée.

Telle est la vraie nature du compromis flou qui vient d'être passé. Il ne s'agit pas de rendre le Pacte plus intelligent économiquement au nom d'une meilleure coordination des politiques européennes. Il s'agit de mieux l'adapter au rythme différencié suivi par les « réformes » libérales dans les pays de l'Union.

Le président de la Banque centrale européenne, Jean-Claude Trichet, est immédiatement monté au créneau, démontrant ainsi que l'« indépendance » de la BCE ne l'empêche pas de se mêler de ce qui, en principe au moins, ne la regarde pas. Il a insisté sur la nécessité « maintenant que nous allons avoir un nouveau cadre » de mettre en oeuvre le Pacte « de manière rigoureuse et cohérente ». Un communiqué de la BCE, « sérieusement inquiète des modifications » du Pacte, a ensuite enfoncé le clou.

Les partisans de la tactique délayée ont évidemment souligné les remarquables capacités d'adaptation des institutions : « cela montre qu'autour d'une table, les Européens arrivent à se mettre d'accord » a déclaré Thierry Breton, le ministre français des finances. Pour Hans Eichel, son homologue allemand, le Pacte « est maintenant plus rationnel sur la plan économique, et orienté davantage vers la croissance ». Mais comme d'habitude la palme revient à Chirac pour qui cet accord rendra le Pacte « plus intelligent » puisqu'il « prendra désormais en compte les dépenses de défense dans l'évaluation de la situation des pays ». Notre président ne peut décidément résister à la tentation de raconter des balivernes car les dépenses de défense ne sont citées nulle part dans la résolution ou le rapport sur le Pacte. Il est vrai qu'elles concourent à des « objectifs politiques européens », comme celui qui figure dans le fameux article I-41 de la Constitution, où les États membres « s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires ».

Au-delà de ces appréciations divergentes, c'est Jean-Claude Juncker (premier ministre du Luxembourg et président du Conseil européen) qui a donné l'interprétation autorisée de l'accord en affirmant que : « la stabilité ne quittera ni notre vocabulaire ni notre pratique, et les pouvoirs ainsi que le droit d'initiative de la Commission européenne ont été entièrement sauvegardés ». Pour lui, l'accord ne touche pas aux « règles fondamentales de l'Union économique et monétaire » et ne remet pas en cause « les critères de 3% et 60% ». Didier Reynders, le ministre des finances belge, se charge de mettre les points sur les i : « on pourra discuter pour un déficit à 3,2 ou 3,3 %, mais il sera exclu de le faire à 4 ou 5 % ». Cela change tout !

Bref, l'accord ne résout aucune des questions de fond soulevées par le Pacte. Il ne module qu'à la marge ce qui en fait un arrangement « stupide » qui consiste à mener des politiques pro-cycliques, autrement dit à freiner l'économie quand elle va mal. Il ne fait qu'y apporter des aménagements rendus nécessaires par la situation politique en Europe. Il s'agit en premier lieu de mieux coordonner les politiques nationales. Mais, encore une fois, ce besoin de coordination ne concerne pas les politiques de l'emploi. A propos de l'emploi et la fameuse « stratégie de Lisbonne », le sommet n'a tiré aucune leçon de son échec, et a de nouveau insisté sur la nécessité d'approfondir les « réformes structurelles ». Quant à la croissance, il est significatif - même si c'est anecdotique - que le Pacte (de stabilité et de croissance) en est très souvent réduit, même dans des déclarations officielles, à un Pacte de stabilité. Ce qu'il s'agit de coordonner, ce sont les politiques de réformes libérales, et ce qu'ont obtenu les gouvernements demandeurs d'assouplissement, c'est au fond des marges de manoeuvre pour les mener à bien.

La seconde fonction de l'accord est de donner un peu d'air au oui. Le sommet a reporté à des jours meilleurs la discussion de la directive Bolkestein. Mais un communiqué officiel prend soin de préciser que « La directive ne sera pas retirée. C'est la seule Commission qui pourrait le faire. Le Conseil européen n'a pas le droit de donner des injonctions de ce type à la Commission européenne. Elle doit rester sur l'agenda européen puisque la stratégie de Lisbonne qui parle de croissance, d'emploi et de compétitivité implique que nous ouvrons le marché des services. La rédaction du texte de la directive tiendra compte du double impératif de l'ouverture du marché des services et du respect du modèle social européen selon la devise : Oui à la libéralisation des services, non au dumping social. »⁷

L'accord sur le Pacte permet de vanter la souplesse des institutions européennes. Un éditorialiste du oui s'est ainsi empressé de célébrer cette nouvelle souplesse⁸ : l'accord prouve selon lui que « les gouvernements ont une nouvelle fois fait la preuve que rien n'est jamais « *inscrit dans le marbre* » au sein de l'Union européenne, contrairement à ce qu'affirment les opposants au projet de Constitution ». Ce serait donc José Manuel Barroso, le président portugais de la Commission européenne qui n'aurait rien compris, en affirmant qu'il y a « d'autres Etats en Europe [que la France et l'Allemagne]. Nous sommes vingt-cinq, je crois, et je ne peux pas prendre des décisions en pensant à un seul pays. »

Cet accord ne remet pas en cause ce qui se trouve dans le projet de traité. On ne peut donc que constater la duplicité des partisans d'un oui « de gauche » (des deux côtés du Rhin) qui appellent à voter pour un texte dont ils contestent par ailleurs le bien-fondé et qui s'est révélé inapplicable. En particulier, l'article 184 est toujours là, qui prévoit un système de sanctions pour les pays à déficit excessif qui ne se conformeraient pas aux décisions prises à son encontre : réduction des prêts de la Banque européenne d'investissement, dépôt non rémunéré et enfin « amendes d'un montant approprié ». En cas de victoire du oui, l'austérité budgétaire deviendrait un principe constitutionnel, ce qui reviendrait à supprimer toute marge de manoeuvre des gouvernements et à remplacer les choix politiques par des règles automatiques. Il s'agit au fond d'affirmer le rôle subordonné de l'intervention publique et de subordonner aux exigences monétaires et budgétaires toute velléité de politique coordonnée au niveau européen. Les tractations autour de l'accord ont en effet été menées sur la base d'un refus commun de toute idée de « gouvernement économique ».

⁷ <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiqués/2005/03/22conseurserv/index.html>

⁸ Jean Quatremer, « Le Pacte de stabilité, nouveau symbole de souplesse », *Libération*, 22 mars 2005
<http://gesd.free.fr/4merpcs.pdf>