

# LE « PACTE DE STUPIDITÉ » N'EST PAS STABLE

Yves Bertoncini | directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors

Sofia Fernandes | chercheur senior à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Les prises de position récentes des autorités françaises et italiennes à l'égard du seuil de 3% de déficit public ont relancé le débat sur le pacte de stabilité et de croissance, jadis qualifié de « stupide » par le président de la Commission Romano Prodi. Alors que les États membres adressent leurs programmes de stabilité ou convergence aux autorités européennes et à l'approche des élections de mai 2014, il importe plus que jamais de clarifier les termes d'un tel débat.

Cette Tribune a été publiée par le [Huffington Post](#).

## 1. Le pacte de stabilité et de croissance n'est pas un dogme intangible

Le seuil de 3% de déficit public a été inscrit dans le traité de Maastricht, parmi les « critères de convergence » à respecter pour rejoindre la monnaie unique ; il a ensuite été repris par le pacte de stabilité adopté en 1997. Ce seuil, qui vise à prévenir les déficits « excessifs » (et non les déficits), a été fixé en référence à quelques hypothèses de base : dans le contexte d'une croissance nominale moyenne de 5% (dont 3% de croissance réelle et 2% d'inflation), les États membres qui ont une dette publique de 60% du PIB ne peuvent stabiliser le niveau de leur dette que si le déficit public est limité à 3%. Il s'agissait donc d'éviter les dérapages budgétaires qui alimentent une dette publique excessive et menacent la stabilité de la zone monétaire commune.

Ce seuil budgétaire de référence, qui concerne tous les pays de l'UE, n'a cependant pas été érigé en dogme depuis l'adoption du pacte de stabilité. En 17 ans, seulement 4 pays sur 28 n'ont jamais vu leurs déficits dépasser les 3% de leur richesse nationale (l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède). Pour certains pays, le respect de ce seuil a été l'exception plutôt que la règle (à titre d'exemple, la France n'a respecté ce critère que sept fois, le Portugal jamais). Malgré cela, aucune sanction financière n'a jamais été adoptée, la seule proposition de la Commission sur ce registre - à l'encontre de la France et de l'Allemagne en 2003 - ayant été rejetée par les États membres. Il est donc paradoxal de percevoir le pacte de stabilité comme une « camisole de force », alors que c'est plutôt une « cape de pluie », ample et ajustable en cas de difficultés économiques.

Avant sa réforme récente, le pacte de stabilité était certes pour partie « stupide » car il se focalisait trop sur ce seuil de 3% de déficit public, auquel l'Espagne et l'Irlande se conformaient très bien, ce qui ne leur a pas épargné une crise majeure. Le pacte a ainsi été complété par une nouvelle procédure, visant à surveiller les déséquilibres de compétitivité ainsi que les dettes privées. On pourrait tout à fait réformer encore ce Pacte, même s'il vient de l'être. Il est cependant certain que les pays qui ne le respectent pas, dans sa lettre ou dans son esprit, ne sont pas les mieux placés pour en convaincre les autres : ils sont en effet dans la position de chauffards qui veulent réformer le code de la route...

## 2. Le pacte de stabilité est un pacte de confiance politique entre États membres

Si les 3% de déficit public ne constituent pas un « dogme », ils sont l'élément symbolique d'un pacte de confiance établi au moment du passage à l'euro, et qui est appliqué en fonction du contexte économique, mais aussi politique.

Il est certain à cet égard que les pays ayant régulièrement dépassé ce seuil de 3%, que ce soit en période de crise ou quand la conjoncture était plus favorable, peuvent plus difficilement bénéficier de la compréhension et de l'indulgence de leurs partenaires. C'est particulièrement vrai lorsqu'ils ont bénéficié de délais supplémentaires afin de respecter leurs engagements, qu'il est délicat de renégocier avant d'avoir fait la preuve qu'on cherche véritablement à les honorer. À l'inverse, les pays engageant de réels efforts pour améliorer leurs résultats économiques et sociaux, via d'importantes réformes structurelles, peuvent s'attendre

à une attitude plus accommodante des autorités européennes.

La Commission est désormais appelée à jouer un rôle plus décisif sur ce registre : s'il lui revient toujours de proposer d'éventuelles sanctions contre un pays, le Conseil les adoptera sauf si une majorité qualifiée d'États membres se mobilise pour les bloquer (alors qu'elle devait auparavant être réunie pour les adopter). Dans ce contexte, la composition de la Commission apparaît d'autant plus cruciale, comme l'est **l'élection des députés européens** chargés de l'investir. Les équilibres partisans au sein du prochain Collège des commissaires auront naturellement une influence sur le degré de zèle comptable avec lequel sera appliqué le pacte de stabilité, tout comme sur le degré de priorité accordé aux mesures européennes de soutien à la croissance et à l'emploi.

En tout état de cause, ce n'est pas seulement l'adoption de sanctions à leur égard que les pays dépassant durablement le seuil des 3% doivent craindre - ces sanctions, qui ne peuvent concerner que les seuls pays de la zone euro, seraient d'ailleurs elles aussi « stupides », puisqu'elles taxeraient financièrement des États en difficulté financière... C'est beaucoup plus la perte de crédibilité et d'influence qui découle du non-respect prolongé de ses propres engagements, et qui affaiblit leur capacité à bien défendre leurs intérêts et leurs priorités sur l'ensemble des enjeux européens - l'Italie souffrant par exemple d'un handicap certain en la matière.

### 3. Le débat sur le pacte de stabilité est aussi de nature économique

Le débat sur l'application du pacte de stabilité a également une dimension économique : il doit se développer sur ce registre aussi bien au niveau national qu'au niveau européen.

Ce débat économique concerne d'abord les États membres, qui seraient bien avisés de se demander si la succession de déficits publics excessifs a été bénéfique pour eux en termes d'emploi, de croissance, de

réduction des inégalités et de bien-être collectif. Et si une réduction de ces déficits excessifs, en fonction de choix faits par eux, et non à Bruxelles, ne serait pas utile pour réduire leur dépendance vis-à-vis des marchés financiers et retrouver davantage de marges de manœuvre, tout en se soustrayant aux pénibles rappels à la règle européenne. Voilà des questions particulièrement clés pour des pays comme la France ou l'Italie, et qu'il convient d'affronter sans céder à la facilité de dénoncer de supposés « dogmes bruxellois ».

Ce débat économique relatif à l'application du pacte de stabilité a aussi vocation à se poursuivre au niveau européen, compte tenu de l'état actuel des économies de l'UE et du spectre d'une possible déflation. D'un point de vue strictement économique, est-il urgent de ramener les déficits nationaux sous les 3% dans une Europe où ils ne peuvent guère entretenir l'inflation (très faible) et où ils ne suscitent pas forcément la défiance des marchés financiers (la France emprunte par exemple à des taux historiquement bas). Si tous les États membres « mettent leur maison en ordre » en même temps et au même rythme, au prix de coupes budgétaires drastiques, le village européen s'en portera-t-il mieux ? La stratégie européenne de réduction des déficits ne doit-elle pas être en ligne avec les progrès de la coordination des politiques économiques des États de la zone euro, dans la perspective de **relancer la croissance** et de créer des emplois ? Est-ce que trop de rigueur ne tue pas la rigueur - ainsi que la croissance - comme « trop d'impôt tue l'impôt » ? Autant de questions assurément au cœur de la campagne préalable aux élections européennes des 22-25 mai 2014, dont l'issue devrait ouvrir un **nouveau cycle politique** pour l'UE.

\*\*\*

Si le pacte de stabilité n'est pas complètement stable, il n'est donc pas complètement stupide non plus. Que les pays en difficulté redressent leur économie, qu'ils fassent les choix susceptibles de faire baisser le chômage et de relancer la croissance - le reste leur sera donné par surcroît.

