

"Le pacte de stabilité et de croissance et l'Allemagne" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Avril 2002)

Légende: En avril 2002, commentant la mise en circulation, le 1er janvier 2002, de l'euro dans douze des quinze États membres de l'Union européenne, Philippe Marchat, Inspecteur des Finances et ancien chef de la mission interministérielle française « Euro », décrit dans les colonnes de la Revue du Marché commun et de l'Union européenne les difficultés économiques rencontrées par certains pays, et singulièrement l'Allemagne et le Portugal, pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Avril 2002, n° 457. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"le_pacte_de_stabilite_et_de_croissance_et_l_allemande" dans revue du marche commun et de l union europeenne avril 2002-fr-ba27d182-ccd2-4ffd-ad11-d8d0d90aabf8.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Le pacte de stabilité et de croissance et l'Allemagne

PAR PHILIPPE MARCHAT

Inspecteur général des Finances, ancien chef de la mission interministérielle « Euro »

Alors que s'achevaient les ultimes préparatifs qui allaient permettre le passage à l'euro dans les Douze Etats européens avec le succès que l'on sait, le Conseil des ministres Ecofin se trouvait, pour la première fois, confronté à un sérieux problème, né de la stricte application, des dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance à l'encontre du Portugal, et surtout, de l'Allemagne, qui en avait été l'initiatrice.

Normalement saisi par la Commission européenne des risques de voir le déficit budgétaire de ces deux Etats pour 2002 atteindre, voire dépasser, le plafond de 3 % du PIB, l'Ecofin du 12 février 2002 allait-il, en dépit de la très ferme opposition allemande, strictement appliquer les dispositions du Pacte, et adresser l'« avertissement précoce » résultant normalement de cette saisine ? Une solution de compromis, permettant à chacune des parties de ne pas perdre la face, fut, comme souvent en de telles circonstances, finalement et heureusement trouvée.

Alors que les préparatifs du passage à la monnaie unique s'achevaient dans les douze Etats de la zone euro pour permettre d'effectuer cette opération avec le succès que l'on sait, un conflit tout à fait inédit, conforme à ceux qui ont de tout temps marqué la construction européenne, éclatait, en ce début d'année, entre « les eurocrates de Bruxelles et de Francfort » et « le front des politiques », à juste titre qualifié de « plus ou moins uni ». Cet affrontement était né de la stricte application que la Commission européenne avait été amenée à faire du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), devant l'augmentation, à 2,6 % du PIB allemand au lieu du 1,25 % prévu, en demandant au Conseil des ministres des Finances des quinze Etats membres de l'Union européenne (l'Ecofin), d'adresser à Berlin un « avertissement précoce », ou « early warning ». Mais pour des raisons tenant à un contexte économique et surtout politique particulier, du fait notamment des élections législatives de septembre outre Rhin, la mise en œuvre de cette procédure a été considérée par l'Allemagne, et par le chancelier Schroeder, comme inappropriée et humiliante. Comme souvent en de pareilles circonstances, une solution de compromis fut finalement trouvée, tard dans la nuit du 11 au 12 février 2002, l'Ecofin qui se tenait en marge du G7 d'Ottawa.

Les critères de Maastricht et les procédures du pacte de stabilité et de croissance

Il est, en l'occurrence, paradoxal que ce soit précisément l'Allemagne (et accessoirement le Portugal) qui ait été ainsi concernée, car c'est à elle, en particulier à son ministre des Finances de l'époque, Théo Waigel, ainsi qu'au président de la Bundesbank, Hans Tietmayer, que l'on doit l'adoption, non sans mal, de ce Pacte. Pour que la monnaie unique - l'écu, re-dénommé euro au Sommet européen de Madrid en décembre 1995 - soit une « monnaie aussi forte que Deutsche Mark » (wie stark als die Mark), visait à éviter, ou du moins à réduire, les risques éventuels que pourrait lui faire courir une insuffisante rigueur dans la politique budgétaire des Etats de la zone euro, notamment ceux parfois qualifiés, non sans une certaine condescendance par certains, de « pays du Club Méd ».

Le traité de Rome, déjà, avait stipulé que, pour atteindre la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaires au développement ultérieur de la Communauté, les Etats membres coopèrent en tenant compte notamment « des expériences acquises grâce à la coopération dans le cadre du Système Monétaire Européen ». Celle-ci se trouve renforcée, et des instruments de surveillance sont mis en place avec le traité de Maastricht, qui est à la base de l'Union Économique et Monétaire. D'une part, quatre « critères », devenus fameux, sont fixés, que doivent remplir les Etats pour pouvoir adopter la monnaie unique. Les deux d'entre eux concernant la stabilité des prix et les taux d'intérêt qui paraissent, lorsqu'ils ont été édictés, les plus difficiles à respecter sont ceux qui ont, fin 1998, posé le moins de problèmes lors de « l'examen de passage » auquel ont été soumis les Etats candidats à l'euro. À l'inverse, les deux autres critères, relatifs à l'endettement (avec un maximum de 60 % du PIB) et au déficit budgétaire (la limite étant fixée à 3 % de ce même PIB), qui semblaient aller de soi lors de l'élaboration du traité de Maastricht, ont, jusqu'à la fin de 1998, créé de sérieuses craintes, plus d'ailleurs pour les deux « locomotives » de l'Europe, l'Allemagne et la France que pour les Etats méditerranéens.

Ce sont ces deux mêmes critères, le premier surtout, qui sont à l'origine du problème nouveau et totalement inédit qui vient, en ce début d'année, de se poser et d'être résolu, non sans avoir soulevé un certain nombre de questions. Pour des raisons fort compréhensibles et parfaitement justifiées, l'Allemagne avait souhaité que les critères ainsi définis ne servent pas simplement à « l'examen de passage », mais continuent de s'appliquer une fois l'euro mis en circulation. Aussi les dispositions prévues dans les articles 99 à 104 du traité de Maastricht du 10 décembre 1991 ont-elles été complétées et pérennisées, après des négociations laborieuses, qui se sont poursuivies à partir de 1996 pour aboutir au Pacte de Stabilité et de Croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997. Ce n'est en effet qu'au Sommet européen de Dublin, en décembre 1996, après ceux de Madrid en décembre 1995 et de Florence, en juin 1996, qu'un accord a pu intervenir sur les principaux éléments du Pacte et faire l'objet du règlement n° 1467/97 du 7 juillet 1997.

Après avoir précisé que « les Etats membres évitent les déficits excessifs des administrations publiques » et qu'il importe de « maintenir des finances publiques saines », le Pacte précise que « l'objectif consiste à parvenir à une position budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire (qui) permettra à tous les États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans la limite de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) ». Les quinze États de l'Union européenne s'engagent à respecter cet « objectif à la fois préventif et dissuasif... conformément à leurs programmes de stabilité (adressés chaque année à la Commission européenne par les douze États de la zone euro) ou de convergence (pour les trois États de l'Union hors de la zone euro). Ce même engagement les conduit aussi à « prendre les mesures correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible par rapport à ces objectifs ».

La Commission européenne, qui dispose du « droit d'initiative de manière à faciliter le fonctionnement rigoureux, rapide et efficace du Pacte de Stabilité et de Croissance », doit « présenter sans tarder les rapports, avis et recommandations nécessaires pour permettre au Conseil de prendre des décisions facilitant le fonctionnement efficace du système d'alerte rapide et l'application rigoureuse de la procédure... ». Il lui revient d'établir un rapport, en cas de « déficit excessif ou lorsque le déficit public prévu ou effectif dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB, déclenchant la procédure » de corrections et de sanctions prévues par le Pacte.

Le Conseil (des ministres des Finances, Ecofin) est appelé à « mettre en œuvre de manière rigoureuse et rapide tous les éléments du Pacte ». À cette fin, il doit recommander que « les déficits excessifs soient corrigés le plus rapidement possible après leur apparition », avant, éventuellement, de décider systématiquement d'infliger des sanctions si un État membre participant ne prend pas les mesures nécessaires. « Celles-ci consistent en un dépôt non productif d'intérêt », converti « systématiquement en amendes » au cas extrême où les mesures correctives nécessaires n'auraient pas été prises en temps voulu.

Le cas du Portugal et, surtout, de l'Allemagne

Dans le cadre de sa mission, la Commission européenne examine au début de l'année 2002 les programmes de stabilité qui lui ont, comme à l'habitude, été adressés par les États de l'Union, cette fois pour la période 2001 à 2004. Ceux de la Grèce, de l'Espagne, de l'Irlande et du Royaume-Uni sont jugés conformes au Pacte de Stabilité et de Croissance, avec toutefois des commentaires particuliers pour chacun. Ainsi, par exemple, il est précisé pour le Royaume-Uni que les hypothèses de croissance retenues ne permettraient pas l'obtention d'un budget « excédentaire ou proche de l'équilibre à moyen terme », tandis que pour la Grèce, la Commission déplore qu'« aucun effort supplémentaire n'ait été prévu en matière d'assainissement des finances publiques ». Si, par ailleurs, les objectifs budgétaires présentés par la France sont considérés comme conformes au Pacte de Stabilité, Paris n'en est pas moins averti qu'il existe un risque de dérapage dû à des prévisions de croissance par trop optimistes - ce que confirme la réduction récente par le ministère français des Finances des prévisions de croissance 2002 de 2,5 à 1,5 %.

Ce n'est pas là, toutefois, que se situe le problème sérieux rencontré pour la première fois par la Commission. Sans doute, quelques mois auparavant, un premier cas, mais de nature différente, était-il

apparu à propos de l'Irlande. Saisi par la Commission, le Conseil « Ecofin » avait, le 12 février 2001, adressé au Gouvernement de Dublin une recommandation visant en matière d'inflation la non-conformité du budget irlandais avec les grandes orientations des politiques économiques et l'invitant, en conséquence, à adopter en cours d'année des mesures budgétaires compensatoires. Selon le nouveau rapport de la Commission, les inquiétudes exprimées étaient justifiées, mais les dépenses ont été maîtrisées, des dépenses imprévues ayant pu être compensées par des réductions d'autres postes budgétaires.

Mais l'examen, en janvier 2002 des programmes de Stabilité et de Croissance de l'Allemagne et du Portugal, fait apparaître, comme le déclare le 30 janvier le commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires, Pedro Solbes, des « dérapages majeurs » par rapport aux prévisions de déficits budgétaires initiales prévues en 2001. Celles-ci passent, pour l'Allemagne, de 1,5 % à 2,6 % et pour le Portugal, de 1,1 % à 2,2 %. Bien que les 2,2 % portugais soient encore relativement éloignés du seuil fatidique des 3 %, qui semble avoir été, lors des négociations du Pacte en 1997, la simple reprise de la norme d'origine française instaurée en 1982-1983 pour fixer un plafond aux déficits budgétaires, ce n'est pas tant le cas portugais, mais bien le cas allemand qui va être à l'origine d'un affrontement d'ordre beaucoup plus politique que technique. La Commission est, en effet, parfaitement dans son rôle de « gardienne du temple » lorsqu'elle considère qu'il lui revient tout naturellement d'adresser un « avertissement préventif » (early warning), aux deux États dont les prévisions font incontestablement apparaître une dérive budgétaire importante. Celle-ci touche d'autant plus l'Allemagne que rien ne permet d'exclure que le pourcentage de 2,6 % pour 2001 ne se rapproche plus encore, voire même dépasse en 2002 le plafond des 3 %, en raison de la mauvaise conjoncture économique que connaît actuellement la République fédérale. Elle supporte, en effet, et encore pour plusieurs années, le coût de la réunification, que le ministre des Finances Hans Eichel évalue à 3,5 % du PIB annuel, celui de l'audacieuse réforme fiscale voulue par le chancelier Gerhard Schroeder, dont les incidences bénéfiques ne se font pas encore sentir, les effets de la récession américaine qui l'affectent d'autant plus que son économie repose en grande partie sur les exportations, et, sur le plan de l'emploi, une forte remontée du chômage et la non-concrétisation du « Pacte social » dont le chancelier avait fait l'un des ses principaux objectifs. Dans ces conditions, un éventuel « avertissement préventif » adressé par l'Ecofin à l'Allemagne à quelques mois des élections législatives du 22 septembre 2002, pour lesquelles la position du chancelier Schroeder s'avère délicate, pourrait donner lieu à nombre d'interprétations et se voir affecter d'un poids particulier. Notamment au moment où l'un des grands thèmes de la bataille électorale récemment ouverte, le chômage, qui avait atteint 4,28 millions de personnes au plus fort de la récession en 1997, après avoir reculé à 3,85 millions à la mi-2001, connaît de nouveau une forte augmentation et atteint 4,29 millions de personnes en janvier 2002, soit 10,4 % de la population active.

La stricte application, à laquelle elle est statutairement tenue, du règlement communautaire du 7 juillet 1997, conduit, le 30 janvier 2002, la Commission européenne à constater, comme l'indique le commissaire Pedro Solbes, que « les conditions sont remplies pour lancer une alerte rapide à l'Allemagne et au Portugal ». C'est la première fois que le Pacte de Stabilité et de Croissance se trouve appliqué, dans de telles conditions, et le fait qu'il vise l'Allemagne, conduit certains à évoquer « l'arroseur arrosé ». Certes la Commission, et M. Pedro Solbes en particulier, parfaitement avertis des risques possibles de cette décision, s'efforcent-ils de la dédramatiser, faisant valoir notamment qu'il ne fallait pas y voir « une critique de la politique suivie », et que « la politique allemande a été jusqu'à présent cohérente avec la ligne » proposée et entérinée par la Commission. Mais il est du devoir de celle-ci de rappeler l'absolue nécessité d'« un contrôle serré des dépenses budgétaires » de 2002, ce que reconnaît d'ailleurs le ministre des Finances, M. Hans Eichel. Ce dernier, selon certaines sources, loin de s'opposer au départ à l'initiative de la Commission, aurait estimé qu'elle aurait, au contraire, pu l'aider à poursuivre sa politique de rigueur budgétaire face à tous ceux qui demandent son abandon au profit d'une politique de relance. Mais les réactions très vives du chancelier Schroeder, en marge des débats du G7 à Ottawa, affirmant notamment qu'il n'y avait pas d'autre politique budgétaire que celle, rigoureuse, suivie, et que l'objectif de son gouvernement était bien de contenir le déficit sous la barre des 3 %, allaient donner une ampleur nouvelle au débat, avec, en quelque sorte, la constitution de deux camps opposés, dont il paraît intéressant d'analyser les acteurs et les motivations.

D'un côté, la Commission, pour laquelle l'affaire est d'importance, car elle y joue d'une certaine manière sa crédibilité ainsi que celle du Pacte de Stabilité, expressément approuvé, après une laborieuse négociation de deux ans, par les quinze États de l'Union européenne. Ils se sont de ce fait engagés à l'appliquer, celui-ci

fixant d'une manière très précise les différentes phases d'une procédure progressive permettant le strict respect de l'un des critères de Maastricht, particulièrement essentiel maintenant que circule entre les Douze la monnaie unique. La Commission a pour mission de faire appliquer strictement « la loi », aussi dure soit-elle (*dura lex, sed lex*), et quels que soient les États, puissants ou moins puissants, auxquels certaines de ses dispositions sont, à un moment ou à un autre, susceptibles de s'appliquer. Aussi n'est-il pas surprenant que l'initiative qu'elle a été amenée à prendre réclamait un courage certain, face aux réactions qu'elle n'a pas manqué d'entraîner, comme en a convenu son président, M. Prodi, lorsqu'il a déclaré « J'ai regretté de le faire, mais j'étais obligé de le faire ». Cette position, au fil des jours, s'est trouvée appuyée, non seulement par la Banque centrale européenne, et par son président Dim Duisenberg, pour qui « il n'est pas question de faire des compromis » sur un tel sujet, mais aussi par un certain nombre d'États, attachés à ce que la même règle s'applique à tous, sans différence « selon que vous serez puissant ou misérable ». Tel a été le cas, notamment, de l'Autriche, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, ainsi que de certains parlementaires européens, comme le président du groupe PPE-DE qui a apporté son appui à la Commission, « gardienne des traités », qui a « le devoir de protéger et soutenir le Pacte de Stabilité, fondement de la stabilité de l'euro ».

Face à cette position, l'Allemagne a fait valoir avec force et constance, tout au long de la période qui s'est écoulée entre l'adresse de la Commission à l'Ecofin, le 30 janvier, et la réunion de celui-ci le 12 février 2002, que la Commission avait une vision par trop juridique et mécanique d'un problème complexe, impliquant une marge d'appréciation dont elle estimait ne pas disposer, et qu'il convenait de considérer sous un angle différent. Le Gouvernement de Berlin a tout mis en œuvre pour que le Conseil des ministres ne suive pas l'avis de la Commission, et ne lance aucune « alerte précoce ». La croissance du déficit ne s'expliquant que par la mauvaise conjoncture internationale, et non par un mauvais choix, une telle initiative serait sans effet, puisqu'elle ne saurait conduire à modifier la politique budgétaire allemande qui fait l'objet d'un consensus général. En revanche, et du fait qu'elle interviendrait en période préélectorale, la mise en œuvre du mécanisme pourrait avoir des effets pervers, contraires à l'objectif recherché, car susceptible d'être considérée comme un désaveu, voire même un camouflet d'autant plus insupportable que frappant précisément l'État initiateur du Pacte. Il existerait en outre un risque d'utilisation par l'opposition d'autant plus grand que les nécessaires mesures d'austérité à prendre affecteront les États régionaux (les Länder), la Bavière en particulier, moins touchée par la crise que la plupart des autres, et dont le président, Edmund Stoiber, brigue, face à Gerhard Schroeder, la Chancellerie aux élections du 22 septembre prochain. L'Allemagne a recherché et obtenu pour défendre sa position le soutien, pour différentes raisons, de certains de ses partenaires, britannique, français et italien.

Il revenait à l'Ecofin de trancher entre ces deux positions, tâche autrement ardue que celle qui l'avait conduit, lorsqu'il avait été saisi pour la première fois d'un problème d'application du Pacte de Stabilité, à adresser sans difficultés ses remontrances à l'Irlande pour son inflation excessive. Le dilemme auquel le Conseil se trouvait confronté paraît bien résumé par les propos suivants d'un bon connaisseur bruxellois : « Si le Conseil vote contre, ce sera la preuve par l'absurde qu'il y a besoin de la Commission, d'une autorité indépendante. Sans Commission, il n'y aura jamais de décision qui fait mal, car il y aura toujours des renvois d'ascenseur entre pays ».

Et c'est, de fait, un jugement de Salomon qu'a fort opportunément rendu l'Ecofin. Berlin pour reprendre certains titres de la presse, « était prêt à tout faire pour éviter la sanction de l'Europe » ou « un blâme de la Commission pour son déficit ». Mais celle-ci, de son côté, qui ne dispose d'aucune marge d'appréciation des traités qu'elle est de ce fait tenue d'appliquer littéralement, ne se trouve pas désavouée et reste le « gendarme » dont ont à la fois besoin les États de l'Union européenne et, désormais, l'euro. Si l'Allemagne n'a pas reçu de l'Ecofin « l'avertissement préventif » qu'avait préparé à son intention la Commission, ce qui lui permet de « sauver la face », son ministre des Finances, Hans Eichel, n'en a pas moins dû prendre de fermes engagements pour que soit respecté le Pacte de Stabilité et de Croissance. Cette procédure a ainsi, après une crise sérieuse de deux semaines, évité que la Commission ne se trouve humiliée par un rejet de sa proposition, et permis que la crédibilité du Pacte, bien qu'elle ait souffert de cette crise, se trouve en définitive préservée. Car, aux termes de la résolution finale présentée à la presse par le ministre des Finances espagnol qui présidait l'Ecofin, d'une part, « le Conseil reconnaît que le mécanisme d'alerte préventive constitue une partie essentielle du Pacte de Stabilité et que la Commission a agi dans le respect des

procédures et des conditions prévues par le Pacte », et d'autre part, « l'Allemagne et le Portugal s'engagent fermement à respecter la limite de 3 % fixée par le Pacte... et à avoir un suivi très strict de leur politique budgétaire à tous les niveaux de leurs administrations publiques ». Ce qui était bien, en fait, l'objectif de la première phase prévue par le Pacte avec l'envoi par la Commission au Conseil des ministres de « l'avertissement préventif » si âprement controversé...