

LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPÉENNE ET LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Jérôme Creel *

Directeur-adjoint du Département des études de l'OFCE

Le projet de Constitution pour l'Europe, issu des travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe, a été rejeté en décembre 2003 pour des raisons politiques et sans que les questions de politique économique qu'il soulève aient été discutées. Ce projet ne proposait en effet aucune réforme des politiques budgétaires dans l'UE. Par défaut, le Pacte de stabilité et de croissance en reste la pierre angulaire. Mais, non respecté, il ne dispose d'aucune crédibilité. Dans un premier temps, cet article propose un commentaire de texte sur l'organisation institutionnelle des politiques budgétaires en Europe. Puis il porte un regard critique sur le statu quo proposé par les rédacteurs du projet de Constitution. Les avantages d'une coordination des politiques budgétaires sont ensuite discutés, de même que ceux d'une meilleure articulation des politiques budgétaires et monétaire. Enfin, la règle d'or des finances publiques se voit attribuée les propriétés requises pour suppléer l'absence de coordination des politiques budgétaires dans l'UE.

* Je remercie Etienne Farvaque pour ses remarques sur une première version du texte, ainsi que les participants au colloque « L'avenir de l'UE : pour un bilan critique de la Convention », organisé par le Centre Marc Bloch, en collaboration avec le Walter Hallstein Institut, à l'Université de Humboldt, Berlin, les 7-8 novembre 2003, et parmi eux, notamment, Mme Pervenche Bérès, pour leurs commentaires. Les erreurs et omissions éventuelles restent de ma seule responsabilité.

« Ce moment me fait toucher du doigt à quel point la vie change peu ; de quelle façon, sans événements dramatiques ni résolutions cardinales, sans tragédie, sans même de pathos, l'homme raisonnablement doué, raisonnablement bien intentionné, peut franchir dans sa longueur la grande cuisine du monde et arriver à l'autre bout avec la faim au ventre. »

Wallace Stegner, *Vue cavalière*, 1976,
traduction française, 1998, éditions Phébus libretto.

En guise de préambule, il convient sans doute de rappeler ici que la Revue de l'OFCE a récemment publié plusieurs articles consacrés aux politiques budgétaires en Europe, et au Pacte de stabilité et de croissance en particulier (voir Creel, Latreille et Le Cacheux 2002 ; Mathieu et Sterdyniak 2003). Le présent article s'en distingue notamment en élargissant la discussion au projet de Constitution avancé par les membres de la Convention pour l'avenir de l'Europe et en commentant les articles principaux. L'article tente aussi de réhabiliter la coordination des politiques économiques. Aux contraintes et à l'homogénéité par les règles, considérées en tant que principe de coordination, nous préférons une vision délibérément politique au travers de laquelle la coordination consiste à mettre en œuvre des politiques économiques éventuellement différenciées dont les effets soient favorables à l'ensemble des pays y participant. Il s'agit là de rechercher un équilibre dit Pareto-optimal. Cette voie de recherche a notamment été empruntée par Oudiz et Sachs (1985) et, plus récemment, par Sterdyniak et Villa (1993), Bryant (1995), Hughes Hallett et Ma (1996), et Creel et *al.* (2003).

La Convention européenne instituée par la déclaration de Laeken (2001) avait pour objectif de doter l'Union européenne (UE) d'une Constitution. À ce titre, elle devait proposer, d'une part, des modifications portant sur les modalités de prise de décision au sein du Conseil, en distinguant les droits de vote des différents pays pour tenir compte de leurs populations respectives, et, d'autre part, des modifications portant sur la composition de la Commission européenne, dont l'élargissement rendait inéluctable la fin du principe de deux commissaires par pays membres de l'UE. Les décisions prises sur ces deux questions à l'issue du sommet européen de Nice (2000), et ayant abouti au traité de Nice (2001), avaient été jugées incomplètes, compliquées et déséquilibrées par un certain nombre de pays participants. Le traité de Nice accordait, par exemple, à l'Espagne et à la Pologne un nombre de voix presque identique à celui de l'Allemagne bien que leurs populations respectives soient inférieures de moitié.

Remis au Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (nous adopterons par la suite la terminologie « projet de Constitution ») devait être unanimement ratifié par les vingt-cinq pays de la future UE à l'issue de la Conférence intergouvernementale entamée le 4 octobre 2003 et devant s'achever lors du sommet européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003. Le respect du calendrier se révélait un élément clé du succès éventuel des négociations : non contraintes par les discussions sur les perspectives budgétaires 2007-2013, dont les propositions de réformes avaient été retardées au mois de janvier 2004, non plus que par les élections européennes de juin 2004, les dates des 12-13 décembre auraient pu s'avérer optimales.

Il n'en fut rien.

Le sommet de Bruxelles n'a, semble-t-il, pas eu lieu. Théâtre de négociations bilatérales n'ayant pas abouti à un rapprochement des diverses parties — Espagne et Pologne, d'un côté, soucieuses de préserver les acquis du traité de Nice ; pays fondateurs, plus Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie et Slovénie, de l'autre, soucieux de voir ratifier le compromis issu des travaux de la Convention —, le sommet de Bruxelles n'a pas donné lieu à une négociation collective et a de ce fait dévoilé le manque d'ambition pour l'Europe des pays membres de l'UE. Les seules décisions prises au cours de ce week-end en sont particulièrement révélatrices : les sièges des diverses agences européennes (sécurité alimentaire, ferroviaire, maritime, etc.) disputés depuis deux années ont été attribués ! Révélateur aussi sans doute le commentaire à l'automne 2003 du Président français, M. Jacques Chirac, menaçant de coupler les questions de constitution et de financement de la politique régionale sur la base du slogan suivant : « pas de constitution, pas d'argent ». Une politique de « donnant-donnant » qui rappelle à certains égards les heures sombres du Thatcherisme dans le cours de la construction européenne.

Ce manque d'ambition collective se retrouve dans la partie III du projet de Constitution, bien que celle-ci n'ait pas donné lieu à des débats entre les gouvernements européens qui ont focalisé leur attention sur la partie II. Consacrée aux politiques économiques, la partie III du projet de Constitution reprend en grande partie les éléments inclus dans le traité sur l'Union européenne (1992), parmi lesquels figuraient notamment l'objectif du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (BCE) et les critères de convergence préalables à l'adoption d'une monnaie unique. Ce traité, dit de Maastricht, augurait d'une organisation particulière des politiques économiques dans la marche vers la monnaie unique que le projet de Constitution a semblé vouloir proroger, alors même que la monnaie unique a été adoptée par douze pays parmi les quinze de l'UE.

L'échec du sommet de Bruxelles et le report des discussions sur une constitution pour l'Europe ont fait suite au désaveu subi par la Commission européenne les 24 et 25 novembre 2003 lors des votes, par le conseil Ecofin et par le Conseil des ministres, des sanctions proposées par la Commission¹ à l'encontre de l'Allemagne et de la France. Ces deux pays étaient accusés d'avoir dépassé la limite de 3 % du PIB pour leurs déficits publics respectifs, et ce depuis 2002, et de n'avoir pas respecté les recommandations de la Commission de réduire plus fortement leurs déficits publics structurels (i.e. hors aléa conjoncturels) dès 2004. Initialement, réunis au sein du conseil Ecofin, seuls quatre pays membres de la zone euro (Autriche, Espagne, Finlande et Pays-Bas) ont décidé de voter en faveur des sanctions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance ; les sept autres pays (le pays subissant la procédure de « déficit excessif » ne prend pas part au vote), formant une majorité qualifiée des pays membres de la zone euro, ont voté contre et les sanctions ont été rejetées. Ces décisions ont été confirmées par les votes au sein du Conseil des ministres auquel tous les pays de l'UE sont représentés. Tout en avalisant les recommandations de la Commission en faveur d'efforts structurels supplémentaires en 2004 et 2005, afin que les déficits reviennent en dessous de 3 % du PIB en 2005, et en recommandant qu'il soit fait en sorte « que l'assainissement budgétaire (en Allemagne et en France) se poursuive après 2005, à travers une diminution continue du déficit structurel d'au moins 0,5 % par an pour parvenir, à moyen terme, à des finances publiques en équilibre ou en excédent et ramener le ratio de la dette sur une tendance décroissante », les pays de l'UE ont mis « entre parenthèses » les procédures de déficits excessifs à l'encontre de l'Allemagne et de la France.

À l'issue de ces votes, on a pu prétendre ici ou là que le Pacte de stabilité et de croissance était « mort ». Tel n'est pas le cas. D'une part, les textes en vigueur, dont nous proposons un commentaire par la suite, ont été respectés. La résolution du Conseil européen relative au Pacte de stabilité et de croissance du 17 juin 1997 précise, en effet, que la Commission, dans le cadre de la procédure consécutive à un déficit excessif, « s'engage, sur demande du Conseil, (...) à formuler en principe une recommandation sur la base de laquelle le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif conformément à l'article 104C paragraphe 6 (du traité de Maastricht) ». Or cet article est ainsi rédigé : « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif ». Cette majorité qualifiée ayant été réunie les 24 et 25 novembre 2003, le Pacte de stabilité et de croissance a donc bel et bien été respecté. En effet, aucune obligation n'est

1. L'encadré 1 précise de quel pouvoir d'initiative la Commission dispose dans le cadre des alertes précoces et recommandations.

faite aux États membres d'accepter mécaniquement la procédure de déficit excessif. On pourra toujours arguer du fait que la Résolution du 17 juin 1997 précise que le Conseil « est invité à décider systématiquement d'infliger des sanctions si un État membre participant ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de déficit excessif selon les recommandations adressées par le Conseil », mais l'invitation à laquelle il est fait référence dans cet article n'est pas juridiquement contraignante.

I. la procédure d'avertissement contenue dans le PSC

Prévue par le Pacte de stabilité et de croissance, la procédure d'avertissement précoce précède celle de déficit excessif. L'avertissement précoce est proposé par la Commission, qui exerce ainsi le « droit d'initiative que lui confère le traité d'Union européenne de manière à faciliter le fonctionnement rigoureux, rapide et efficace du PSC » et, partant, facilite « le fonctionnement efficace du système d'alerte rapide ainsi que le déclenchement rapide et l'application rigoureuse de la procédure concernant les déficits excessifs ».

Sur la base d'une évaluation transmise par la Commission, le Conseil contrôle les programmes de stabilité et de convergence pour identifier toute divergence significative du solde de l'objectif de moyen terme ou du chemin établi pour l'atteindre. Bien que le PSC ne contienne pas de définition pour la « divergence significative », la Commission a identifié trois critères pour la caractériser : la dimension du dérapage par rapport à l'objectif, l'origine cyclique ou discrétionnaire du dérapage et le risque de déficit excessif.

Cependant, la Commission ne formule que des propositions qui seront entérinées ou non par le Conseil européen si une majorité qualifiée des États membres est réunie. On notera aussi que la Commission peut être amenée à proposer au Conseil qu'une recommandation soit adressée à un pays qui ne respecte pas les engagements pris dans le cadre des grandes orientations de politique budgétaire (GOPE)*, ou parce que ses politiques, aussi bien budgétaires que liées aux réformes structurelles, mettent en danger le fonctionnement de l'union économique et monétaire.

* Les GOPE se composent de deux parties principales, dont la première contient les orientations générales des politiques économiques, tandis que la seconde décrit les orientations des politiques économiques par pays et adresse des recommandations aux États membres.

D'autre part, d'un point de vue économique, il est indéniable que les déficits importants de l'Allemagne et de la France s'opposent à l'objectif de finances publiques saines qui est explicité dans le Règlement européen no. 1466/97 relatif, notamment, au renforcement de la surveillance des positions budgétaires. Pour autant, le Pacte de stabilité et de croissance continue de contraindre les politiques budgétaires européennes, même en Allemagne et en France. Quelle aurait été la politique fiscale du gouvernement français en l'absence de

Pacte ? Nul ne le sait avec certitude, mais il est très vraisemblable que le télescopage entre augmentation de la fiscalité indirecte et baisse de la fiscalité directe, qui a nui à la lisibilité de la politique française à l'automne 2003, ne se serait pas produit : il en aurait résulté un déficit public plus important. Le Pacte de stabilité et de croissance, même non scrupuleusement respecté, s'est imposé aux pays membres de l'UE et préside à leurs principales décisions de politique fiscale et de politique budgétaire : le Pacte a été « internalisé ». Et il reste bien « vivant ».

Pour autant, le fonctionnement du Pacte n'est pas seul en cause dans les difficultés budgétaires actuelles de l'Europe et dans les échecs des pays européens à concilier élargissement et approfondissement de l'intégration européenne. Les fondements mêmes du Pacte révèlent l'état d'esprit des pays membres de l'UE à l'égard de celle-ci : l'action collective ne saurait fonctionner qu'en présence de contraintes fortes car, dans le cas contraire, les intérêts nationaux toujours prévalent. Aussi, afin d'éviter les dérives des finances publiques de certains pays membres, la règle de 3 % du PIB fut-elle instaurée. Ce raisonnement, et d'autres, doivent continuer d'être discutés. C'est là l'objet de cette contribution.

Dans cet article, seules les questions de politique économique vont être traitées. Dans un premier temps, l'organisation institutionnelle des politiques budgétaires en Europe est présentée et commentée au travers des textes en vigueur, puis un regard critique est porté sur le *statu quo* proposé par les rédacteurs du projet de Constitution. Les avantages d'une coordination des politiques budgétaires sont ensuite discutés, de même que ceux d'une meilleure organisation des politiques budgétaires et monétaire. Enfin, la règle d'or des finances publiques se voit attribuée les propriétés requises pour suppléer l'absence de coordination des politiques budgétaires dans l'UE.

Commentaire de texte

Un premier élément incontournable doit être précisé d'emblée : le projet de Constitution ne comprend aucune référence explicite au « Pacte de stabilité et de croissance ». Faut-il en déduire que les procédures qui le sous-tendent, que les règlements qui les organisent, perdraient de leur légalité si le projet de Constitution était adopté en l'état ? Rien n'est moins sûr. Absent « sémantiquement », le Pacte n'en est pas moins présent dans sa substance. En effet, comme en attestent les extraits du projet (partie III) reproduits en annexe, ce projet s'appuie sur le critère de déficit excessif et sur les grandes orientations de politique économique (GOPE) qui étaient au cœur du

dispositif institutionnel entourant la pratique des politiques budgétaires en Europe, dans le cadre du traité sur l'Union européenne (1992).

Une différence fondamentale, cependant, doit être notée : les critères de Maastricht avaient trait à la convergence *préalable* des économies européennes candidates à l'entrée dans la zone euro. En prorogeant ces dispositions, le projet de Constitution impose que les procédures supposées favoriser la convergence soient maintenues une fois les pays entrés dans la zone euro. Cela diffère donc très fortement de l'essence des critères de Maastricht mais diffère peu des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). À une réserve d'importance près : le PSC est un mécanisme à deux piliers, répressif d'un côté (Résolution n° 1467/97 sur les déficits excessifs), mais préventif de l'autre (Résolution n° 1466/97 sur la surveillance et la coordination des politiques budgétaires). Le projet de Constitution, sous la forme rendue au Président du Conseil européen en juillet 2003, conserve le volet répressif du Pacte, sans les précisions apportées sur son volet préventif. Le PSC est donc là, institutionnellement renforcé, mais sa présence est tue. Il apparaît donc important que soient rappelées les principales dispositions du Pacte et que soient discutés les fondements théoriques sur lesquels il repose.

Le Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance, ainsi que la coordination des politiques budgétaires qui en est un des éléments, ont fait l'objet jusqu'au projet de Constitution d'une Résolution du conseil européen² et de deux Règlements³.

La première établit l'existence du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en en précisant l'objectif, à la fois « préventif et dissuasif ». Le volet « préventif » est constitué par le premier règlement relatif à la coordination des politiques économiques (il s'agit en réalité des seules politiques budgétaires) ; le volet « dissuasif » et répressif (existence de sanctions) étant pour sa part l'objet du second règlement.

Nous donnons par la suite des extraits des textes institutionnels et réglementaires relatifs au PSC. Ces extraits font l'objet de commentaires critiques, portant sur la ou les théories sous-jacentes, et sur leurs origines institutionnelles.

2. Résolution du Conseil européen relative au Pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, 17 juin 1997, JO n° C 236 du 02/08/1997.

3. Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; et Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

On commencera par la Résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 :

« Le Conseil européen souligne qu'il importe de maintenir des finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable génératrice d'emploi. (...) (L)es politiques budgétaires nationales viennent à l'appui de politiques monétaires axées sur la stabilité. » (article 1).

Présumé théorique : les finances publiques influent sur le niveau général des prix, et ce dernier objectif est primordial en tant qu'il est générateur d'une croissance « forte et durable ». Le premier point, malgré l'assurance avec lequel il est formulé dans cet article, reste très controversé, entre les tenants de la théorie quantitative de la monnaie (qui dénie à la politique budgétaire tout effet sur les prix, en dehors du financement monétaire des déficits publics, financement prohibé par les statuts de la BCE), ceux de l'équivalence ricardienne (qui dénie à la politique budgétaire tout effet réel sur l'économie) et ceux de la théorie budgétaire du niveau des prix (qui accorde à la politique budgétaire une place centrale dans la détermination des prix). Pour autant, cette dernière théorie n'est pas celle qu'avaient en tête les rédacteurs du traité de Maastricht, ni ceux du traité d'Amsterdam. Le modèle sous-jacent est plutôt celui de la nouvelle macroéconomie classique, emmenée par le Prix Nobel d'économie R.E. Lucas, selon laquelle la politique budgétaire perturbe l'équilibre de l'économie et aboutit classiquement à une perte générale de bien-être, en incitant, par exemple, les agents privés à anticiper une inflation importante qui grève la richesse de la Nation. Deux éléments concourent à l'amélioration du bien-être. D'une part, il est nécessaire que la politique monétaire s'engage à maintenir des prix stables, à condition que la politique budgétaire soit contrainte d'une façon ou d'une autre. D'autre part, les décisions de politique budgétaire doivent elles aussi engager les gouvernements, dans le sens où les politiques mises en œuvre doivent être cohérentes dans le temps, les agents privés n'ayant pas alors à anticiper des changements incessants de stratégie budgétaire, en dehors de situations exceptionnelles (présence de chocs exogènes comme une réunification ou des inondations, par exemple). Il découle de ces deux éléments que des contraintes perpétuelles doivent peser sur la pratique des politiques budgétaires. Ces contraintes peuvent prendre plusieurs formes : par exemple, une limite absolue aux déficits publics, comme c'est le cas dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam ; ou bien en s'assurant que la politique budgétaire, avant d'être mise en œuvre, tient compte des réactions de la politique monétaire. Il en résulte un équilibre dit de dominant (la politique monétaire) et de dominé (la politique budgétaire). Cet équilibre empêche notamment que la politique budgétaire devienne d'autant plus expansionniste que la politique monétaire est restrictive, et vice versa.

« Les États membres s'engagent à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à leurs programmes de stabilité ou de convergence, et à prendre les mesures budgétaires correctrices qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité ou de convergence (...). » (orientation 1 des États membres)

Présupposé théorique : une politique budgétaire est inadéquate si le solde public est en déficit à moyen terme, en dehors de circonstances exceptionnelles⁴. Un élément fondamental de ce présupposé doit en être déduit : les économies européennes sont donc dans un régime homogène particulier, celui d'une économie de plein emploi à moyen terme, dans laquelle les politiques de régulation de la demande sont inefficaces, voire contre-productives. En outre, museler les politiques budgétaires, comme préalable à une politique monétaire assurant efficacement la stabilité des prix, signifie aussi que les situations d'instabilité des prix étaient, par le passé, générées par des politiques budgétaires inadéquates.

Commentaire : la dernière conséquence du présupposé théorique ci-dessus reste à prouver.

« (Les États membres) sont invités à rendre publiques, de leur propre initiative, les recommandations qui leur sont adressées par le Conseil conformément à l'article 103 paragraphe 4 du traité (de Maastricht). » (orientation 2 des États membres).

« (Les États membres) sont invités à rendre publiques, de leur propre initiative, les recommandations qui leur sont adressées conformément à l'article 104 C paragraphe 7 du traité (de Maastricht). » (orientation 6 des États membres).

Présupposé théorique : l'invitation à prendre l'initiative n'est-elle pas un rien contradictoire ? Ces deux orientations donnent le sentiment que les États ne sont pas dignes de confiance, qu'ils chercheraient à cacher la vérité. Il devient nécessaire, dans ces conditions, d'inscrire dans un règlement qu'exprimer la vérité, de sa propre initiative, est un élément favorable à la discipline des politiques budgétaires et au respect des règles institutionnelles. L'effet de telles orientations peut être contre-productif : elles confirment le sentiment de défiance qu'ont certains à l'égard de la chose politique, sentiment qui rejaille sur les gouvernements.

Commentaires : notons que la transparence dont il est question dans les deux orientations ci-dessus ne s'applique pas à la BCE ; celle-ci ne peut en effet recevoir aucune recommandation de la part d'aucune institution, ce qui dès lors nuit à sa « responsabilité ». Notons aussi que la transparence que devraient appliquer les États membres,

4. Cf. l'orientation 7 ci-dessous.

l'est d'autant plus difficilement que la Commission rend publiques ses propres initiatives et ses propositions de recommandations ; ceci vient fausser le débat en l'amenant prématurément sur la scène médiatique.

« (...) pour évaluer la gravité de la récession économique, les États membres prendront en principe comme référence une baisse annuelle du PIB réel d'au moins 0,75 %. » (orientation 7 des États membres)

Commentaires : une décélération de la croissance économique (passer d'une croissance du PIB en volume de + 1,2 % par an à + 0,4 % par an, comme ce fut le cas en France entre 2002 et 2003) n'est pas considérée comme une circonstance exceptionnelle, malgré ses conséquences, notamment en termes de chômage et de déficit public (inertie dans les dépenses hors prestations-chômage, à laquelle s'ajoute la hausse des prestations-chômage, dans une période de réduction des rentrées fiscales)⁵. En prenant l'exemple français des années 2002 et 2003, il est possible d'évaluer les conséquences de la crise économique sur le déficit public. La chute annuelle de près d'un point du taux de croissance, à croissance potentielle constante, réduit approximativement les rentrées fiscales de 0,4 point et accroît les dépenses de 0,4 point⁶ également, ce qui expliquerait à peu de choses près l'intégralité de la hausse du déficit français, de 3,1 % du PIB en 2002, à 4 % en 2003.

« (Le Conseil) est invité à exposer systématiquement par écrit les raisons qui justifient une décision de ne pas agir si (...) le Conseil n'a pas statué sur recommandation de la Commission et dans ce cas, à rendre public le vote de chacun des États membres. » (orientation 6 du Conseil).

Commentaire : il s'agit là du moyen ultime de connaître précisément les positions des différents pays quant au différends opposant l'un d'entre eux aux dispositions du PSC. Le rapport de forces ainsi révélé oblige les participants à assumer publiquement leurs décisions ; il peut faciliter en outre l'anticipation des futures décisions du Conseil si celui-ci est amené à rendre un avis sur d'autres propositions émanant de la Commission.

Passons maintenant au Règlement n° 1466/97 :

« (Le Conseil de l'Union européenne) considérant que le Pacte de stabilité et de croissance est constitué du présent règlement qui vise à renforcer la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques (...). » (paragraphe 2).

5. Coricelli et Ercolani (2002) proposent une modification du Pacte de stabilité et de croissance allant dans le sens d'une prise en compte explicite des décélération de la croissance économique dans les « circonstances exceptionnelles ».

6. On tient compte ici des dépenses discrétionnaires de l'État ayant un objectif conjoncturel. Pour une définition du déficit public, et une distinction précise entre ses composantes structurelle et conjoncturelle, cette dernière étant elle-même composée d'actions automatiques ou délibérées, voir Creel et Sterdyniak (1995).

Commentaires : la référence à la « coordination des politiques économiques » est fautive, à deux titres. En premier lieu, si « coordination des politiques économiques » il devait y avoir, elle concernerait uniquement les politiques budgétaires, la politique monétaire ne devant pas être influencée par les gouvernements (principe d'indépendance) ni détournée de son objectif exclusif (article I de la Résolution du 17 juin 1997). En second lieu, la « coordination » dont il est implicitement question dans la Résolution du 17 juin 1997 est une coordination « par le bas » : plutôt que de négocier au cas par cas une politique coordonnée, les pays européens se voient imposés *ex ante* une homogénéisation de leurs politiques budgétaires de moyen terme. Pour autant, contrainte ne vaut pas coordination. L'harmonisation des politiques n'est pas la seule forme possible de coordination de ces politiques (*cf. infra*).

« Le présent Règlement fixe les dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité et des programmes de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale exercée par le Conseil en vue de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques. » (article premier).

Présupposé idéologique : Les politiques économiques, dans le « jargon » des économistes, regroupent la politique budgétaire, la politique monétaire, la politique de change, voire aussi la politique de revenu. Le sens attribué à la terminologie « politique économique » dans ces textes institutionnels européens est donc malvenu puisque ceux-ci ne concernent que les politiques budgétaires nationales. Le fait d'adosser la « coordination des politiques économiques » à la prévention des « déficits excessifs » est particulièrement instructif sur l'idéologie contenue dans les textes européens : le mot d'ordre est de tout assainir. Maintenant que la politique monétaire est sous la responsabilité d'une instance indépendante, avec un mandat précis, que la politique de change, bien que sous la co-responsabilité du Conseil et de la BCE, ne doit pas compromettre la stabilité des prix, et que la politique de revenu est sous contrôle (plus d'indexation des salaires en Italie, gel négocié des salaires en France en vue du passage aux trente-cinq heures, gel des salaires des fonctionnaires français en 2003, perte d'influence de syndicats naguère incontournables comme IG Metall en Allemagne, gel négocié des salaires aux Pays-Bas), il ne reste plus que les budgets nationaux à assainir !

Commentaire : une fois de plus, il est question de coordination des politiques économiques, sans que son organisation pratique soit davantage précisée.

« Un programme de stabilité⁷ fournit les informations suivantes⁸ :

a) l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif (...);

b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du PIB, en termes réels, l'emploi et l'inflation;

c) une description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme (avec une évaluation de leurs effets quantitatifs sur le budget);

d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette. » (article 3, paragraphe 2).

Commentaires : chaque État membre de l'UE présente ses prévisions et sa politique budgétaire. Pour les rédacteurs du projet de Pacte de stabilité et de croissance, la présentation de ces éléments et la discussion, de la part de la Commission et au sein du Conseil (voir ci-dessous), constituaient une étape fondamentale de la coordination. Deux problèmes se posent néanmoins : d'une part, le caractère annuel de cet exercice empêche de réagir vite et de manière coordonnée à toute fluctuation sensible de l'activité ou à tout autre déséquilibre. D'autre part, les programmes de stabilité et de convergence sont très rarement respectés (voir Creel, Latreille et Le Cacheux, 2002), ce qui nuit forcément à la « coordination des politiques économiques ».

« (...) Le Conseil examine, en outre, si le contenu du programme de stabilité favorise une coordination plus étroite des politiques économiques et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations de politique économique. » (article 5, paragraphe 1).

Commentaire : l'examen des programmes de stabilité par le Conseil a lieu *ex post*. Il est nécessaire, mais non suffisant, pour qu'une coordination macroéconomique soit efficace, qu'elle soit définie et discutée *ex ante*. Il est alors possible de la modifier avant que les politiques économiques soient effectivement mises en œuvre. Il est vraisemblable, cependant, que les autorités politiques ne sont pas prêtes à partager entre elles l'organisation de leurs politiques budgétaires respectives. Ceci est cohérent avec le principe de subsidiarité et, plus généralement, avec le fait que les politiques budgétaires dans

7. Il est présenté sur une base annuelle.

8. Pour les pays non membres de la zone euro, mais membres de l'UE, le programme de convergence remplace le programme de stabilité. Les informations fournies dans ce programme incluent aussi les objectifs à moyen terme de la politique monétaire; les relations entre les objectifs de politiques budgétaire et monétaire et la stabilité des prix et des taux de change.

la zone euro restent de la compétence des États membres. Malgré tout, le rejet politique d'une coordination *ex ante* des politiques budgétaires peut, selon les cas, comporter un revers : en cas de dépassement du plafond de 3 % du PIB, ou si le déficit d'un pays s'approche par trop de cette limite, les recommandations *ex post* éventuelles de la Commission viennent interférer avec les décisions budgétaires futures des États incriminés, et la coordination supposée redevient une contrainte. C'est ainsi que l'on pouvait interpréter la proposition de la Commission à l'automne 2003 de mettre les finances publiques allemandes et françaises sous tutelle jusqu'en 2005, afin qu'à cette date, leurs déficits soient effectivement ramenés sous la barre des 3 % du PIB.

Passons enfin au Règlement n° 1467/97 :

« (...) pendant la troisième phase de l'UEM, la discipline budgétaire est nécessaire pour sauvegarder la stabilité des prix. » (paragraphe 8).

Présupposé théorique (suite) : Glissement sémantique significatif : après avoir « renforcé » et être « venues à l'appui » de la politique monétaire (cf. la Résolution du 17 juin 1997), les politiques budgétaires doivent « nécessairement » être « disciplinées », sous peine d'empêcher la « stabilité des prix ».

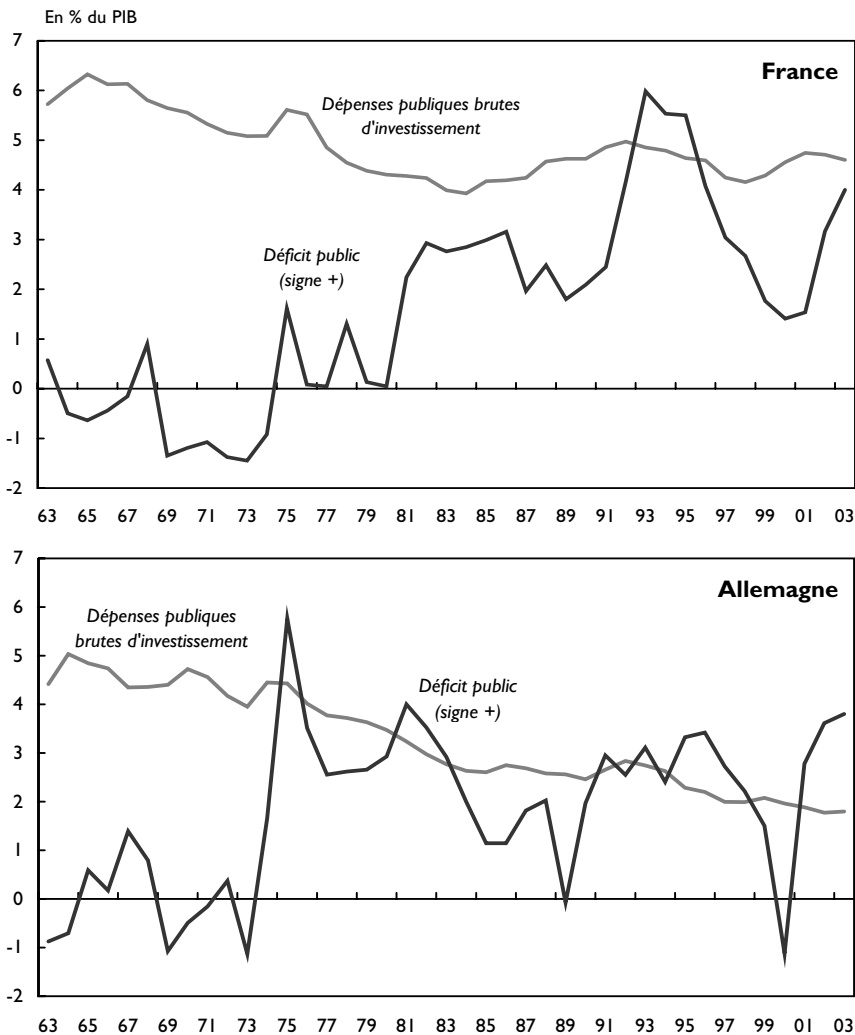
« (...) tout rapport élaboré par la Commission en vertu de l'article 104 C paragraphe 3 doit examiner également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement (...) » (paragraphe 11)

Commentaires : un paragraphe généralement oublié⁹ qui préfigure pourtant peu ou prou l'adoption d'une règle d'or européenne (cf. *infra*). Un doute subsiste sur la définition à adopter pour les « dépenses publiques d'investissement » : s'agit-il d'investissement public net, auquel cas le déficit public français en 2003 (équivalent à 4 % du PIB) en dépasse largement le montant (3 % du PIB) ? Ou bien doit-on comptabiliser l'ensemble des dépenses publiques d'investissement, donc y compris les transferts en capital ? La réponse du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs adossé au traité de Maastricht est la suivante : « À l'article 104 C du traité et dans le présent protocole, on entend par : investissement : la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le Système européen de comptes économiques intégrés » (article 2). Ainsi pris au mot, le paragraphe 11 du Règlement n° 1467/97 aurait pu permettre à la France d'échapper aux sanctions financières contenues dans le PSC, malgré le dépassement important du plafond de déficit public autorisé. L'Allemagne ne pouvait pas utiliser le même argument (cf. graphique 1). Le déficit public de la France n'a en effet dépassé le montant (exprimé en % du PIB) des dépenses publiques brutes d'investissement qu'entre 1993 et 1995, à une époque où le PSC n'était pas encore entré en vigueur.

9. Sauf par Blanchard et Giavazzi (2003).

On retiendra que, toujours à cette époque, le déficit public a été jusqu'à atteindre 6 % du PIB, ce qui ne l'a pas empêché, grâce à une meilleure conjoncture et à une politique structurelle particulièrement restrictive sous le gouvernement Juppé, de revenir à 1,5 % du PIB en 2000. Bien que le déficit public français ait fortement progressé depuis 2001, il reste inférieur aux dépenses publiques d'investissement, ce qui peut témoigner de la capacité du gouvernement à préserver la croissance économique future, sans peser trop durement sur la croissance présente. Le déficit public allemand est, pour sa part, largement supérieur aux dépenses publiques d'investissement depuis 2001.

I. Dépenses publiques brutes d'investissement et déficit public



Source : OCDE, Perspectives économiques n° 73.

Il aurait fallu aux autorités allemandes déployer toutes leurs capacités de conviction pour persuader effectivement la Commission et leurs partenaires européens que leur déficit public repasserait sous la barre des 3 % du PIB l'année suivant son dépassement, objectif qu'elles s'étaient fixées au début de l'année 2003.

Le projet de Constitution

Nous en arrivons au Projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (remis au président du Conseil européen le 18 juillet 2003), et à ses dispositions en ce qui concerne la politique économique, et plus précisément la coordination des politiques budgétaires. Le résultat est particulièrement déroutant, ainsi qu'en témoignent les citations qui suivent et celles qui sont en annexe : il n'y a pratiquement aucune nouveauté par rapport au traité de Maastricht. Le projet de Constitution n'est qu'un « copier-coller » du traité sur l'Union européenne¹⁰. Ceci est navrant car le débat intellectuel sur l'opportunité de mettre en œuvre effectivement une coordination des politiques économiques, budgétaires mais aussi monétaire, n'est pas clos.

Pour autant, le projet de Constitution fige dans le marbre l'organisation actuelle des politiques budgétaires et monétaire, sans qu'aucune proposition ne soit faite en vue de faire évoluer le partage des compétences de politique économique au sein de la zone euro et, plus largement, au sein de l'UE. Le projet ne dit ainsi rien sur le budget fédéral et sur un mécanisme éventuel d'assurances face aux chocs idiosyncrasiques¹¹. La seule façon de contourner cet « oubli » serait de mettre en avant le principe fondamental de subsidiarité ; il resterait à prouver cependant que ce principe prévaut sur les chapitres du projet de Constitution consacrés aux politiques économiques.

Le projet n'aborde pas non plus la question de l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE) : la stabilité des prix, inscrite dans le traité de Maastricht, a été « quantifiée » par la BCE, celle-ci décidant unilatéralement qu'une inflation inférieure mais proche de 2 % en rythme annuel à moyen terme était conforme à cette stabilité des prix. La Convention et le projet de Constitution qui en est issu auraient pu être l'occasion pour les gouvernements de reprendre en quelque sorte « la main » sur cette question, en proposant d'ajouter un corollaire à l'article 105 du traité de l'Union européenne précisant la définition « numérique » de la stabilité des prix. Fitoussi et Creel (2002) avaient ainsi proposé qu'une fourchette d'inflation comprise entre 1,5 et 3,5 % soit inscrite dans un traité.

10. Ainsi en est-il aussi de la création du Comité économique et financier (article III-86, paragraphe 1) déjà inscrite dans le traité sur l'Union européenne.

11. Sur ce point, cf. Melitz et Vori (1993).

On a dit plus haut que le Pacte de stabilité et de croissance était absent du projet de Constitution mais, qu'au final, il s'en trouvait renforcé. L'article III-76, consacré aux déficits publics excessifs, est une sorte d'équivalent du volet répressif du Pacte de stabilité et de croissance. En fait, cet article rassemble les principaux éléments de l'article 104C du traité de Maastricht (cf. annexe). Aussi le principe du vote à la majorité qualifiée est-il requis de la part du Conseil des ministres, pour juger du caractère excessif ou non du déficit public, à une différence près cependant : la majorité qualifiée se définit, conformément au principe mis en avant dans l'ensemble du projet de Constitution, comme la majorité des autres États membres, représentant au moins trois cinquièmes de la population de ceux-ci (paragraphe 6 et 7 de l'article III-76). La référence à la taille de la population est nouvelle. Malgré tout, le rejet des sanctions à l'encontre de l'Allemagne et de la France les 24-25 novembre 2003 aurait pu avoir lieu de la même façon si ce projet de Constitution avait été appliqué en l'état.

On remarquera aussi que toutes les références aux programmes de stabilité et de convergence, issues du PSC, sont absentes du projet de Constitution, ce qui peut témoigner d'un désaveu de ce type d'exercice en vue de favoriser la surveillance et la coordination des politiques budgétaires.

Un paragraphe de l'article III-76 reste malgré tout assez mystérieux. Il s'agit du paragraphe 13, que voici :

« Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Une loi européenne du Conseil des ministres établit les mesures appropriées remplaçant ledit protocole. Le Conseil des ministres statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne. Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission, adopte les règlements ou décisions européens qui établissent les modalités et les définitions pour l'application dudit protocole. Il statue après consultation du Parlement européen. ».

Commentaires : le protocole dont il est question n'est pas inclus dans le projet de Constitution. Le lecteur ne sait donc pas à quoi il est fait référence. S'agit-il du Protocole adossé au traité de Maastricht ? Si oui, pourquoi n'a-t-il pas été reproduit ? Les dispositions du paragraphe 13 ont-elles pour but de circonscrire les capacités de réforme du PSC par les États membres, en imposant l'unanimité entre eux, les consultations et le fait que, quelle que soit la réforme envisagée, elle ne peut être que marginale car relative uniquement à la « mise en œuvre » de la procédure concernant les déficits excessifs plutôt qu'à la définition même de ce que l'on entend par « déficits excessifs » ?

Voici maintenant quelques extraits du projet de Constitution ayant plus particulièrement trait à la coordination :

« L'Union dispose d'une compétence en vue de promouvoir et d'assurer la coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres. » (article 11, paragraphe 3).

« L'Union adopte des mesures en vue d'assurer la coordination des politiques économiques des États membres, notamment en adoptant les grandes orientations de ces politiques. Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux États membres qui ont adopté l'euro. L'Union adopte des mesures en vue d'assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en adoptant les lignes directrices de ces politiques. L'Union peut adopter des initiatives en vue d'assurer la coordination des politiques sociales des États membres. » (article 14).

Commentaires : si l'article 14 insiste sur la coordination des politiques sociales, il ne faut pas y voir une grande nouveauté. Dans l'article 5 de « l'Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » incorporé dans le Traité sur l'Union européenne, on peut lire en effet « (qu'en) vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1^{er} et sans préjudice des autres dispositions du traité, la Commission encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action dans les domaines de la politique sociale relevant du présent accord. ». La référence à la coordination des politiques économiques, quant à elle, est déjà présente dans le traité sur l'Union européenne (1992), puis dans sa version consolidée de 1997 (traité d'Amsterdam). Seul élément méritant d'être souligné dans l'article 14 (ci-dessus) : les pays membres de la zone euro, bénéficiant de « dispositions spécifiques », sont ouvertement singularisés, ce que confirme l'article qui suit.

« Les modalités des réunions entre ministres des États membres qui font partie de la zone euro sont fixées dans le protocole sur l'Eurogroupe. » (article III-89).

Commentaires : la spécificité de la zone euro et la nécessité pour ses États membres de se réunir en comité restreint est inscrite pour la première fois dans un projet institutionnel européen. Il s'agit sans doute là d'une avancée institutionnelle importante. D'un point de vue économique, en termes de coordination des politiques économiques notamment, le Protocole sur l'Eurogroupe (il est reproduit et discuté *infra*) est une « coquille vide » : les fondements théoriques de la politique économique dans la zone euro n'ayant pas varié et l'organisation de cette politique n'étant pas non plus modifiée, les avancées institutionnelles restent au mieux de l'ordre du symbole.

Seule grande nouveauté du projet de Constitution sur le plan de la politique économique, le Protocole sur l'Eurogroupe accorde une existence légale à une instance qui reste pourtant informelle : l'Eurogroupe. On transcrit ci-après la quasi-intégralité du protocole :

« Les Hautes Parties Contractantes, désireuses de favoriser les conditions d'une croissance économique plus forte en Europe et à cette fin, de développer une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques dans la zone euro, conscientes de la nécessité de prévoir des dispositions particulières pour un dialogue renforcé entre les États membres qui ont adopté l'euro, dans l'attente de l'adhésion de tous les États membres de l'Union à la zone euro, sont convenues des dispositions mentionnées ci-après, annexées à la Constitution :

Article 1 : Les ministres des États membres qui ont adopté l'euro se réunissent entre eux de façon informelle (...).

Article 2 : Les ministres des États membres qui ont adopté l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres. ».

Commentaires : Deux éléments méritent ici d'être soulignés. En premier lieu, le caractère « informel » des réunions de l'Eurogroupe, si elle peut faciliter la « liberté d'expression » de ses protagonistes, n'est pas suffisante pour mettre en œuvre explicitement une coordination des politiques budgétaires¹². En second lieu, l'élection d'un président s'ajoute notamment à celle d'un ministre des affaires étrangères européen. On assiste ainsi à une sorte d'empilement des titres sans fonction précise, ce que déploraient déjà Laurent et Le Cacheux (2003) en évoquant un « ministre des Affaires Étrangères sans affaires étrangères, un ministre *in partibus* ». On peut s'interroger de plus sur l'utilité de présider une instance informelle.

En guise de conclusion, le projet de Constitution européenne n'apporte fondamentalement rien aux traités de Maastricht et d'Amsterdam en ce qui concerne les politiques budgétaires et monétaires¹³, mais aussi en ce qui concerne la coordination des premières. Une telle négligence est fâcheuse.

Au-delà du Pacte de stabilité et de croissance

De manière un peu naïve, on peut trouver étonnant que des textes institutionnels censés organiser le bon fonctionnement d'une union monétaire évoquent aussi fréquemment des concepts dont ils ne

12. Une véritable coordination des politiques économiques, au sens où l'entendent les économistes, i.e. une coordination des politiques budgétaires et monétaires, n'est manifestement pas à l'ordre du jour. C'est dommage.

13. Sur cette dernière, voir Farvaque et Stanek (2003).

favorisent pas la mise en application. Tel est donc le cas de la coordination des politiques économiques. Même en s'en tenant à une définition tronquée des politiques économiques, ne tenant compte que des politiques budgétaires, il est indéniable que la définition implicite de la coordination dans ces textes en limite automatiquement les bienfaits éventuels.

Les bénéfiques de la coordination

On distingue généralement deux formes de coordination, selon l'objectif poursuivi. Dans le premier cas, la coordination a pour objectif de fournir et/ou de préserver un bien public international. Le Pacte de stabilité et de croissance peut alors être perçu comme un élément de cette coordination : en contraignant les politiques budgétaires, il préserve la stabilité monétaire et, partant, financière de la zone euro et de l'UE ; une union stable et non inflationniste étant alors considérée comme un « bien public européen ». À l'inverse, on peut considérer (cf. Fitoussi et Le Cacheux, 2003), dans une perspective structurelle, dès lors qu'une dépense publique, par exemple d'infrastructure de transport, de défense ou de recherche, a des retombées positives pour les pays partenaires, qu'elle présente des caractéristiques de bien public ou collectif : à défaut d'organiser une production commune, plus ou moins centralisée, du bien collectif considéré, mettre en place des institutions qui incitent les États membres à le faire améliorer la situation de tous. Tel est notamment le sens de la proposition du gouvernement italien au début de l'été 2003, relayée par l'initiative franco-allemande de septembre 2003, de relancer les programmes (trans-)européens d'infrastructures publiques. Une meilleure coordination des politiques budgétaires peut aussi être nécessaire dans cette optique.

La seconde forme de coordination est plus proche de celle qu'envisagent généralement les économistes : la coordination constitue une réponse aux interdépendances économiques entre pays, i.e. elle est perçue comme un jeu stratégique aboutissant à la minimisation des effets externes internationaux négatifs des politiques économiques nationales. Cette forme de coordination peut laisser plus de place que la précédente à la discrétion des autorités : elle repose en effet sur la capacité de ces autorités à mener des politiques économiques qui soient conjointement organisées. Cependant, on peut analyser le Pacte de stabilité et de croissance, et les règles de politique budgétaire qu'il véhicule, comme un mécanisme de coordination « par le bas » : afin d'éviter une utilisation antagoniste des politiques économiques, et plutôt que d'organiser conjointement ces politiques sur une base régulière, il a été décidé d'imposer *ex ante* des restrictions budgétaires qui doivent faire passer les défauts de coordination au second

plan des préoccupations des autorités ¹⁴. Partant, on assimile coordination à homogénéité, ce qui peut se révéler un contresens quand les structures et/ou les conjonctures des pays diffèrent.

Au niveau macroéconomique, on attend en effet de la coordination des politiques économiques qu'elle facilite la résorption des chocs en facilitant la stabilisation. Après un événement particulièrement horrible et tragique comme les attentats terroristes perpétrés aux États-Unis en septembre 2001, il est apparu aisément concevable que des banques centrales coopèrent et coordonnent leurs politiques pour préserver la stabilité financière internationale. Pour un événement plus mineur d'un point de vue émotionnel, sans doute, mais aussi considérable que la réunification des deux Allemagne, on a bien vu pourtant qu'une telle coordination n'allait pas de soi. Elle aurait pourtant eu des effets favorables très forts sur les économies européennes : plutôt que de subir la hausse des taux d'intérêt allemands, en changes fixes, les économies européennes hors Allemagne auraient pu bénéficier des effets favorables de l'appréciation du DM sur leurs conjonctures ; cette appréciation ayant pour l'Allemagne approximativement les mêmes effets stabilisateurs qu'une hausse des taux d'intérêt nationaux ¹⁵.

Dans le cas européen, tel qu'il pouvait être analysé à l'automne 2003, face à des situations conjoncturelles différentes entre les pays et compte tenu de taux d'inflation eux aussi différents d'un pays à un autre, une coordination des politiques budgétaires aurait été à même de préserver l'équilibre global en même temps que les équilibres nationaux des différentes économies impliquées : il aurait suffi de mettre en œuvre un « échange de marges de manœuvre » entre les pays en « situation inflationniste » (Espagne, Grèce, Irlande) ¹⁶ et les pays en « situation récessive » (Allemagne, France) ¹⁷. Cela aurait abouti à exiger des pays en « situation inflationniste » un surcroît de rigueur budgétaire (sachant qu'ils bénéficiaient de taux d'intérêt réels proches de zéro, voire négatifs), et à permettre aux pays en « situation récessive » de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques,

14. On assiste à des défauts de coordination quand, par exemple, un gouvernement et une banque centrale mènent des politiques aboutissant à une utilisation excessive de leurs instruments, l'un et l'autre tentant par là de compenser les interdépendances néfastes de la politique mise en œuvre par l'autre. La coordination de leurs politiques leur permet d'intégrer ces interdépendances négatives et, partant, d'utiliser sans excès leurs instruments respectifs.

15. L'Allemagne devait alors faire face à un choc positif de demande d'ampleur inégale. Fitoussi (1995) a montré qu'une appréciation du DM aurait permis une baisse de 200 points de base des taux d'intérêt en Europe aboutissant à une stabilité des ratios de dette publique sur PIB. Au lieu de cela, les autorités allemandes ont resserré leur politique monétaire, induisant de ce fait une forte hausse des dettes publiques sur PIB en Europe.

16. Malgré un fort taux d'inflation (autour de 3 % sur une base annuelle), le Portugal ne peut pas « prêter » de marges de manœuvre, car son déficit reste proche des 3 % du PIB (source : Eurostat, août 2003).

17. Casella (1999) proposait que le principe des « permis à polluer » soit appliqué aux politiques budgétaires nationales dans la zone euro, ce qui aurait permis de voir se créer un marché pour ces échanges de « marges de manœuvre budgétaires ».

voire de mener une politique de relance, sans exiger d'eux en retour une rigueur procyclique en terme de solde structurel. Les pays en « situation inflationniste » auraient eu moins d'inflation ; et les pays en « situation récessive » plus de croissance. En termes dynamiques, les premiers auraient amélioré leur compétitivité, donc leurs perspectives de croissance future, alimentées en outre par le redressement économique des pays en « situation récessive ».

Cependant, en l'état actuel des textes institutionnels européens et du projet de Constitution, il apparaît clairement qu'un tel échange de « marges de manœuvre » et la coordination qu'il implique sont hors de portée.

Face à cette évidence, et compte tenu du fait que les gains attendus de la coordination des politiques économiques sont généralement faibles, comme le rappelle Bryant (1995)¹⁸, il faut se tourner vers d'autres réformes des politiques budgétaires qui puissent améliorer les performances de l'UE. En effet, les politiques budgétaires actuelles et leur organisation ont, depuis le retournement conjoncturel intervenu en 2002, montré leurs limites.

Si le PSC reste contraignant, raison pour laquelle nous estimions plus haut qu'il était toujours « vivant », sa crédibilité est pratiquement nulle et d'autant plus faible que les pays dont les déficits ont jusqu'à présent été les plus élevés ont longtemps prévu des baisses quasi-immédiates qu'ils n'ont jamais atteintes. Ainsi en fut-il de l'économie allemande : en début d'année 2003, le gouvernement tablait sur un déficit inférieur à 3 % du PIB, alors que dans ses prévisions de Printemps, la Commission prévoyait plutôt un déficit de l'ordre de 3,5 % du PIB. À l'automne 2003, un déficit de plus de 4 % du PIB était devenu plus vraisemblable (cf. tableau), ce qui était intéressant à deux titres. D'une part, un tel déficit en 2003 rendait tout à fait improbable, dans la conjoncture peu vigoureuse attendue en 2004, une baisse significative du déficit allemand en dessous de la limite de 3 % du PIB, ce qui signifierait donc un dépassement de cette limite pour la troisième année consécutive. D'autre part, l'Allemagne dépassait donc cette limite pour la deuxième année consécutive en 2003, sans qu'aucune sanction n'ait été envisagée avant la réunion Ecofin du 25 novembre 2003. Il aura donc fallu plus de six mois aux autorités européennes pour appréhender convenablement la situation budgétaire allemande et tenter en même temps de faire respecter et

¹⁸ Bryant (1995) rappelle notamment que les gains de la coordination doivent être dissociés en plusieurs catégories. Dans le cadre d'un équilibre de Nash, la simple amélioration de l'information concernant la situation initiale des autres pays, par échanges d'informations avant que les décisions de politique économique soient prises effectivement, apporterait des gains substantiels en comparaison avec les pertes subies par les différentes autorités impliquées en l'absence de tels échanges. Le gain marginal à coordonner effectivement les politiques économiques, en réduisant les externalités négatives dues aux interdépendances économiques, serait assez faible en comparaison avec la situation prévalant dans le cas d'un échange d'informations.

d'appliquer le PSC. Ces délais constituent l'un des défauts majeurs du Pacte. Ils ne facilitent ni la coordination *ex ante* des politiques budgétaires ni le volet « préventif » du Pacte.

| Besoin de financement des gouvernements | | | | | |
|---|------|---------|------|---------|---------|
| En % du PIB | | | | | |
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2003(2) | 2003(3) |
| Allemagne | -2,8 | -3,6 | -3,4 | -2,8 | -4,2(4) |
| France | -1,5 | -3,1(1) | -3,7 | -3,4 | -4,0(4) |
| Italie | -2,6 | -2,3 | -2,3 | -1,5 | -2,5(4) |
| Portugal | -4,2 | -2,7 | -3,5 | -2,4 | -3,5(5) |
| Zone euro | -1,6 | -2,2 | -2,5 | nd | -2,8(6) |

- (1). Incluant une dotation en capital à Réseau Ferré de France.
 (2). Prévisions des gouvernements au début de l'année 2003.
 (3). Prévisions à la fin de l'année 2003
 (4). Prévisions des gouvernements à la fin de l'année 2003.
 (5). Prévision de la Commission à la fin de l'année 2003.
 (6). Prévision issue de OFCE, 2003.
 Source : Prévisions de printemps de la Commission, 2003.

Une comparaison avec la situation française est instructive du degré d'hypocrisie de la Commission européenne et des autorités allemandes. Pour échapper aux sanctions, il a longtemps fallu faire repentance devant la Commission, ou bien la prendre de vitesse¹⁹ ! La Commission a déclenché en 2003, à l'encontre de la France, une procédure pour « déficit excessif » en laissant planer le doute sur les sanctions éventuelles qu'elle pourrait requérir et proposer au Conseil²⁰, justement parce que les autorités françaises, en prévoyant deux années consécutives de dépassement du plafond de 3 % du PIB, sans politique structurelle suffisamment compensatrice, sont des « pécheurs non repentis »²¹ tandis que leurs homologues allemands promettent chaque année de faire beaucoup mieux l'année prochaine,

19. Rappelons que le Portugal, en 2001, fut le premier pays européen à avoir un déficit excessif dans le cadre du PSC mais, en le rendant public en 2002 alors que son déficit était repassé sous la barre des 3% du PIB, ce pays n'eut pas à souffrir des recommandations de la Commission.

20. En octobre 2003, la Commission avait finalement accepté que le déficit public français revienne sous la barre des 3 % en 2005, plutôt qu'en 2004. En échange (!), la Commission avait réclamé que le déficit structurel (hors effets conjoncturels) soit réduit plus fortement qu'annoncé et voté (!) dans le Projet de Loi de Finances 2004. Si tel n'était pas le cas, la Commission proposait que des sanctions financières soient imposées à la France. En outre, la Commission se proposait d'exercer un contrôle bi-annuel sur le bon déroulement de l'exercice budgétaire français, en 2004 et 2005. La France devait donc être sous étroite surveillance. Quelques jours plus tard, la Commission proposait que les mêmes recommandations (à peu de différence près) soient appliquées à l'Allemagne. Lors de la réunion du conseil Ecofin des 24 et 25 novembre 2003, une majorité qualifiée des pays membres de la zone euro rejetait l'ensemble des recommandations de la Commission et mettait le Pacte temporairement « entre parenthèses », dans l'attente d'un rebond de l'activité permettant d'envisager « à froid » et dans de meilleures conditions une réforme de son fonctionnement.

21. Cf. Creel et al. (2002).

sans se donner les moyens d'y parvenir. À l'automne 2003, l'attitude « non repentante » du ministre allemand des Finances²² a finalement valu à l'Allemagne de se voir proposer de la part de la Commission à peu de choses près les mêmes recommandations qu'à la France.

On notera enfin que les écarts entre les prévisions gouvernementales de début et de fin d'année 2003 sont importants dans les cas italien et portugais. Dans ce pays, le risque de « déficit excessif » est très probable. Il n'y a donc pas que les grands pays pour ne pas satisfaire scrupuleusement aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, contrairement donc à ce qu'en disaient les autorités espagnoles et néerlandaises à l'automne 2003.

Au-delà de ces querelles de chiffres, un élément incontournable, et cependant négligé, des politiques économiques réside dans la capacité ou non des autorités monétaires et budgétaires à déterminer à la fois le taux d'inflation et le taux d'intérêt réel à long terme, c'est-à-dire à éviter des trajectoires instables. On fait généralement comme si un seul équilibre était possible, faisant fi à la fois des équilibres multiples et des trajectoires instables. Si l'on pose clairement ce problème de l'affectation des instruments aux objectifs à long terme, il devient aussi possible de discuter d'un éventuel changement d'objectifs des différentes autorités en charge de la politique économique. C'est notamment le résultat auquel parvenaient Creel et Sterdyniak (1999) à partir d'un modèle macroéconomique simple en économie fermée. Leur modèle comportait une seule hypothèse « inhabituelle » : les ménages avaient, comme les États, des objectifs d'accumulation d'actifs (ou de dette) sur le long terme. Par exemple, les agents privés étaient supposés vouloir détenir un montant net d'actifs financiers fonction croissante du taux d'intérêt réel (en agrégeant la volonté des ménages de détenir un certain patrimoine et celui des entreprises privés d'avoir un certain niveau d'endettement)²³.

Dans ces conditions, la volonté des États de ne pas dépasser un certain montant d'endettement peut se trouver en contradiction avec la volonté des agents privés de disposer d'un certain patrimoine net. Le niveau d'équilibre du taux d'intérêt réel est donc impossible à déterminer. Par exemple, si l'État souhaite un ratio de 30 % de sa dette en proportion du PIB, tandis que le ratio désiré par les ménages passe de 30 à 60 %, le taux d'intérêt doit diminuer fortement, peut-être même jusqu'à un niveau négatif impossible à obtenir. En économie ouverte, le recours aux placements extérieurs doit suppléer la limitation imposée à l'endettement intérieur, ce qui pose des

22. M. Hans Eichel a indiqué dans le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 15 novembre 2003 que « le pacte n'est pas un code pénal, mais un instrument politico-économique flexible ».

23. Dans une économie ouverte, les liens entre endettement public, endettement extérieur et richesse privée ont fait l'objet d'une controverse entre Anyadike-Danes (1985) et Muet (1985).

problèmes de taux de change : celui-ci peut se déprécier si l'épargne quitte le pays, d'où d'éventuelles pressions inflationnistes importées.

Il est donc possible d'imaginer une autre situation, celle où le gouvernement fait varier la politique budgétaire pour stabiliser l'économie, par exemple de façon à freiner l'inflation. La politique optimale consiste donc en un *accord* entre politiques monétaire et budgétaire sur le niveau désiré d'inflation et de taux d'intérêt réel. Dans ce cas, la politique budgétaire peut stabiliser l'inflation tandis que la politique monétaire est définie selon une cible de taux d'intérêt réel d'équilibre constant. Des configurations où la politique budgétaire se donne comme objectif de stabiliser le niveau de production ou le taux d'inflation aboutissent donc à des équilibres stables de long terme²⁴.

Les avantages d'une règle d'or des finances publiques

Il ressort de l'exemple qui précède qu'une affectation efficace des instruments de politique économique aux objectifs de ces politiques est un moyen d'éviter les défauts de coordination. Réformer l'organisation de la politique budgétaire imposée par le PSC pourrait améliorer sensiblement l'efficacité de cette dernière, sans rendre nécessaire une coordination étroite des politiques économiques.

L'adoption d'une règle d'or des finances publiques pourrait utilement remédier aux défauts du PSC en ce domaine (cf. Modigliani et al., 1998 ; Creel, Latreille et Le Cacheux, 2002 ; Le Cacheux, 2002 ; Blanchard et Giavazzi, 2003 ; Creel, 2003). Celle-ci consiste à déduire de l'indicateur budgétaire que les pays sont chargés de contrôler, les dépenses publiques d'investissement. Ces dernières seraient financées par emprunt. Une telle règle a des avantages multiples²⁵. En premier lieu, elle ferait supporter le coût des dépenses publiques aux générations qui en bénéficieraient effectivement, ce qui légitime le recours à l'emprunt.

En deuxième lieu, afin d'éviter que continue de se développer un biais anti-investissements publics d'infrastructures et de recherche et développement en Europe (cf. Balassone et Franco, 2000)²⁶, et afin de

24. Dixit et Lambertini (2003) démontrent, à partir d'un modèle issu de la Macroéconomie classique, qu'un accord entre gouvernements et BCE sur les niveaux objectifs de croissance économique et d'inflation suffit à atteindre un équilibre optimal, malgré un éventuel désaccord entre institutions sur les différentes pondérations à attribuer aux deux objectifs et en l'absence de coordination des politiques budgétaires.

25. La règle d'or des finances publiques est très critiquée par les économistes de la Commission, notamment (cf. Buti et al., 2003). On trouvera une discussion très critique de leur position dans Creel (2003).

26. Derniers exemples en date : le Portugal (dont les finances publiques se sont sensiblement détériorées en 2003) et l'Italie (dont le déficit s'approche du plafond autorisé) ont décidé de tailler dans leurs projets d'investissement public. Le plan Tremonti de relance des grands travaux trans-européens (juin 2003), dont nombreux sont ceux impliquant l'Italie, peut être perçu comme une tentative de contournement « communautaire » d'une contrainte nationale.

mieux poursuivre ainsi l'objectif de soutenabilité qui est généralement censé fonder la règle budgétaire, il est concevable, en s'inspirant de l'exemple britannique, d'adopter un critère de déficit qui exclue les dépenses que l'on souhaite encourager : la « *golden rule* » britannique soumet ainsi les choix budgétaires à un critère fondé sur l'évolution à moyen terme du déficit budgétaire hors dépenses publiques d'investissement²⁷. Certes l'adoption par les pays membres de la zone euro d'une telle « règle d'or » des finances publiques suppose qu'ils s'accordent sur une définition des dépenses considérées comme relevant de l'investissement public productif ; il y faut donc de la transparence ; mais ces définitions ne sont, au fond, que des conventions comptables, comparables à celles qu'utilisent les entreprises privées, et il ne s'agit pas là d'une tâche hors de portée dès lors que la volonté politique les anime.

Une telle règle serait ainsi favorable à la croissance, ce qui redonnerait une justification au deuxième membre de l'appellation du Pacte, en même temps qu'à l'ambition proclamée au sommet de Lisbonne de faire de l'UE l'économie « basée sur la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique, connaissant une croissance économique soutenable et la plus grande cohésion sociale ». Si, à moyen terme, certains choix de classement des dépenses se révélaient peu judicieux, selon ce critère, il serait parfaitement loisible de les reconsidérer.

On pourrait ainsi songer à une autre justification d'une « règle d'or » (cf. Fitoussi et Le Cacheux, 2003, chapitre 2). Pour préserver le caractère décentralisé des finances publiques dans l'union monétaire, qui résulte de l'application à ce domaine du principe de subsidiarité, on pourrait, en outre, pousser un peu plus loin la logique de cette règle, dans le but d'inciter les gouvernements nationaux à faire des choix de dépenses qui bénéficient à toute la zone, voire à l'UE dans son ensemble, comme pourraient l'être des dépenses d'éducation, voire de police ou de défense. Dans ce cas, il pourrait être souhaitable d'appuyer la règle budgétaire sur une mesure de déficit public excluant aussi ces postes de dépenses, l'idée étant alors d'inciter les gouvernements à assurer une provision décentralisée de biens collectifs que l'on ne souhaite pas, pour diverses raisons, financer sur un budget fédéral européen. Tout en influençant la composition des déficits publics, cette règle laisserait une grande latitude aux gouvernements dans les choix définitifs de dépenses qu'ils souhaiteraient voir réaliser. Comme on l'a vu plus haut, il s'agit aussi d'une forme de « coordination-bien public ».

La capacité de la règle d'or à s'adapter effectivement à l'objectif de finances publiques saines est grande, en dépit de ce qu'en disent ses détracteurs. Bien qu'une telle règle aboutisse inmanquablement à

27. L'appréciation à moyen terme permet de tenir compte des effets du cycle économique sur le solde corrigé de l'investissement public.

une augmentation de la dette publique dans le ou les pays qui la mettent en œuvre, celle-ci n'est pas « insoutenable ». Deux éléments y concourent. D'une part, exprimée non pas en terme de déficit structurel *primaire*, mais en terme de déficit structurel, elle implique que les charges d'intérêt sur la dette publique grèvent les capacités de financement des investissements publics futurs, à moins de compenser cette charge par une réduction d'autres dépenses publiques ou par une augmentation d'impôts²⁸. Il y a donc une limite intrinsèque à l'augmentation des dettes et des investissements publics. D'autre part, le développement d'investissements publics productifs tend à accroître la croissance potentielle et, partant, la croissance économique. Ceci freine la hausse du ratio dette sur PIB.

Il ne faut pas oublier non plus que l'offre de titres publics n'est pas isolée, mais confrontée à une demande pour ces titres. Les déséquilibres induits par les montants élevés de dette publique sur PIB dans une économie comme la Belgique sont plus indirects que directs. Le pouvoir d'achat des consommateurs est préservé, comme en atteste un taux d'inflation depuis longtemps proche du taux d'inflation allemand ; la gestion du taux de change vis-à-vis du DM, avant l'entrée dans la zone euro, se déroulait sans heurts, les taux longs belges ne s'écartant que fort peu des taux allemands. Principal méfait indirect : le montant élevé des charges afférentes sur la dette grevait les capacités de redistribution et de régulation des autorités politiques belges.

La cohérence de la règle d'or avec la politique monétaire menée par la BCE est forte, également. La règle d'or ne met pas en effet en péril la stabilité des prix dans l'UE. Les stabilisateurs automatiques ne sont pas inflationnistes, par nature. Les investissements publics ne le sont pas non plus, à moyen et long terme, du fait de leurs conséquences favorables sur la croissance potentielle. Seule la politique budgétaire discrétionnaire pourrait se révéler inflationniste mais, comme on l'a dit plus haut, elle est limitée par l'augmentation afférente des charges d'intérêt.

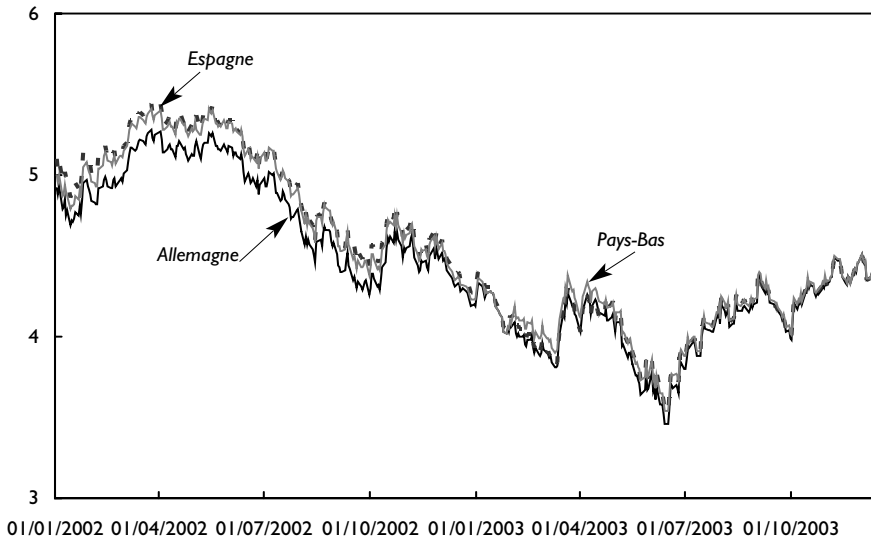
Conclusion

Au final, la règle d'or des finances publiques a des caractéristiques proches d'une règle budgétaire idéale. Elle aurait pour ultime avantage, on l'a dit, d'améliorer la configuration institutionnelle des politiques budgétaires dans l'UE et rendrait, de ce fait, moins nécessaire la coordination des politiques économiques.

28. Pour une démonstration, voir Creel (2003).

Pour autant, le projet de Constitution pour l'Europe ne propose aucune réforme des politiques budgétaires dans l'UE. Par défaut, le Pacte de stabilité et de croissance reste la pierre angulaire des politiques budgétaires européennes. Hélas, non respecté, il ne dispose d'aucune crédibilité. À ce titre, l'inertie assez forte des taux d'intérêt de long terme en Europe face aux « turbulences budgétaires » est particulièrement frappante : comme le révèle le graphique 2 basé sur des séries de données quotidiennes, les événements des 24-25 novembre 2003 ont eu un effet légèrement retardé sur les taux longs européens (le pic de taux s'établit le 1^{er} décembre 2003), mais cet effet a été très temporaire et de faible ampleur. On pourra toujours arguer de la capacité d'anticipations des marchés et justifier leur clairvoyance en notant que les taux d'intérêt de long terme sont sur une tendance à la hausse depuis juillet 2003. Cependant, il faut convenir alors qu'il devient difficile d'appliquer le même type de raisonnement à l'année 2002, car la clairvoyance des marchés aurait dû les amener dès le printemps 2002 à anticiper le déficit excessif de l'Allemagne au cours de cette même année. D'aucuns persisteront et concluront que les dérives budgétaires allemandes ont en plus provoqué la hausse des taux longs espagnols et néerlandais par effet de contagion et parce que les marchés financiers ne discriminent pas entre les pays émetteurs membres de la zone euro. Si tel était le cas, ce qu'un simple graphique ne peut prouver, il ne faudrait pas négliger de dire que cette contagion a pu leur être favorable par le passé.

2. Taux sur les obligations d'État à 5 ans, à coupon variable



Source : base de données Global Insight.

Aussi continuons-nous de penser que les marchés financiers réagissent peu aux déficits publics et que ceci témoigne du désintérêt des opérateurs de marchés pour les débats « europo-européens » concernant le respect des règles imposées. Le Pacte de stabilité et de croissance existe surtout dans les textes institutionnels européens. Par ailleurs, ce Pacte ne répond pas aux défis de l'élargissement à venir de l'UE : d'un côté, certains pays, comme la République tchèque, laissent filer leurs déficits publics (jusqu'à 8 % du PIB) et au vu du fonctionnement du PSC, il est politiquement difficile de leur imposer des contraintes que les pays de la zone euro ne s'appliquent pas toujours à eux-mêmes ; de l'autre, des pays en rattrapage économique et ayant un besoin crucial en infrastructures publiques efficaces ne doivent pas limiter leurs déficits publics et tendre vers l'équilibre budgétaire à moyen terme. Le bon sens tout court imposerait de ne plus leur imposer des limites qui, dans leur cas au moins, sont tout à fait « stupides ».

En donnant l'impression de négliger ce nouveau défi, sur le plan des politiques économiques, le projet de Constitution pour l'Europe a échoué à doter l'UE d'une politique budgétaire économiquement sensée, politiquement pragmatique et socialement efficace. Là où les États-Unis, sans doute en deçà de l'optimum sur la dernière propriété, se caractérisent par la coordination des politiques économiques, la politique discrétionnaire et la responsabilité des instances politiques et économiques, l'UE s'est-elle définitivement enfermée dans le schéma opposé, i.e. la délégation des pouvoirs, l'adoption de règles strictes et l'indépendance sans responsabilité ?

Références bibliographiques

- ANYADIKE-DANES M.K., 1985 : « Déficit budgétaire, solde extérieur et politique macroéconomique : un modèle simple appliqué à la France », *Revue de l'OFCE*, n° 11, avril.
- BALASSONE F. et D. FRANCO, 2000 : « Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule' », *Fiscal Studies*, vol. 21, n° 2.
- BLANCHARD O.J. et F. GIAVAZZI, 2003 : « Improving the Stability and Growth Pact through a Proper Accounting of Public Investment », *European Economic Perspectives newsletter*, CEPR, n° 1, février.
- BRYANT R.C., 1995, *International Coordination of National Stabilization Policies*, Washington D.C. : The Brookings Institution.
- BUTI M., S.C.W. EIJJFINGER et D. FRANCO, 2003 : « Revisiting the SGP: Grand Design or Internal Adjustment? », *CEPR Discussion Paper*, n° 3692, janvier.

- CASELLA A., 1999 : « Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union », *Economic Policy*, n° 29, octobre.
- CORICELLI F. et V. ERCOLANI, 2002 : « Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union », *CEPR Discussion Paper*, n° 3672, décembre.
- CREEL J., 2003 : « Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact », *Document de travail* n° 2003-04, OFCE, juillet.
- CREEL J., F. CAPOEN, P. CUSSY et H. LENOBLE-LIAUD, 2003 : « How to Manage Financial Shocks: Intra-European vs. International Monetary Coordination », *Journal of Macroeconomics*, vol. 25, n° 4, décembre.
- CREEL J., T. LATREILLE et J. LE CACHEUX, 2002 : « Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, Hors série, mars.
- CREEL J. et H. STERDYNIAK, 1995 : « Les déficits publics en Europe : causes, conséquences ou remèdes à la crise ? », *Revue de l'OFCE*, n° 54, juillet.
- CREEL J. et H. STERDYNIAK, 1999 : « La politique monétaire sans monnaie », *Revue de l'OFCE*, n° 70, juillet.
- DIXIT A. et L. LAMBERTINI, 2003 : « Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union », *Journal of International Economics*, vol.60, n° 2, août.
- FARVAQUE E. et P. STANEK, 2003 : « High 'n' Dry: A Critical Report on the European Convention's Monetary Aspects », papier préparé pour le colloque « L'avenir de l'UE : pour un bilan critique de la Convention », organisé par le Centre Marc Bloch, en collaboration avec le Walter Hallstein Institut, Université Humboldt, Berlin, 7-8 novembre 2003.
- FITOUSSI J.-P., 1995 : *Le débat interdit*, Paris : Arléa (disponible au Seuil, Point Économie n° 48, 2000).
- FITOUSSI J.-P. et J. CREEL, 2002 : *How to Reform the ECB*, CER Pamphlet, Center for European Reform, Londres, octobre.
- FITOUSSI J.-P. et J. LE CACHEUX (sous la dir.), 2003 : *Rapport sur l'État de l'Union européenne 2004*, Paris : Fayard et Presses de Sciences-Po, septembre.
- HUGHES HALLETT A.J. et Y. MA, 1996 : « Changing Partners: the Importance of Coordinating Fiscal and Monetary Policies within a Monetary Union », *The Manchester School*, vol. 64, n° 2, juin.

- KOPITS G. et S. SYMANSKY, 1998 : « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Paper*, n° 162.
- LAURENT E. et J. LE CACHEUX, 2003 : « Constitution européenne : l'union politique dans les limbes », *Lettre de l'OFCE*, n° 238, 4 juillet.
- LE CACHEUX J., 2002 : « A Golden Rule for the Euro Area? », papier présenté au *Fiscal Discipline Workshop*, CDC-Ixis et CEPII, Paris, novembre.
- MATHIEU C. et H. STERDYNIAK, 2003 : « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier.
- MELITZ J. et S. VORI, 1993 : « National Insurance against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union », *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 59, n° 1-2.
- MODIGLIANI F., J.-P. FITOUSSI, B. MORO, D. SNOWER, R. SOLOW, A. STEINHERR et P. SYLOS LABINI, 1998 : « An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n° 206, septembre.
- MUET P.-A., 1985 : « Commentaire », *Revue de l'OFCE*, n° 11, avril.
- OFCE (Département analyse et prévision), 2003 : « Les infortunes de la vertu », *Lettre de l'OFCE*, n° 243, 20 octobre.
- ODIZ G. et J. SACHS, 1985 : « International Policy Coordination in Dynamic Macroeconomic Models », dans W.H. BUITER et R.C. MARSTON (eds.), *International Economic Policy Coordination*, Cambridge University Press.
- STERDYNIAK H. et P.VILLA, 1993 : « Régimes de Change et Coordination des Politiques Économiques en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 43, janvier.

ANNEXE

Le projet de Constitution, ou l'art du « copier-coller »

« (...) l'action des États membres et de l'Union comporte (...) l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre. (...) Cette action des États membres et de l'Union implique le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable. » (article III-69).

Commentaire : cf. article 3a titre II du traité sur l'Union européenne (1992).

« Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres, sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les GOPE des États membres et de l'Union et en fait rapport au Conseil européen. Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil des ministres, débat d'une conclusion sur les GOPE des États membres et de l'Union. Le Conseil des ministres, sur la base de cette conclusion, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Il en informe le Parlement européen. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, le Conseil des ministres (...) surveille l'évolution économique dans chacun des États membres et dans l'Union, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les (GOPE), et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble. (...). Lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un État membre ne sont pas conformes aux (GOPE) (...), la Commission peut adresser un avertissement à l'État membre concerné. (...) » (article III-71).

Commentaire : cf. article 103 titre VI du traité sur l'Union européenne (1992).

« Les États membres évitent les déficits publics excessifs. » (article III-76, paragraphe 1).

Commentaire : cf. article 104C titre VI du traité sur l'Union européenne (1992).

« Le conseil des ministres, sur proposition de la Commission, compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné et après une évaluation globale, décide s'il y a un déficit excessif. Dans ce cas, il adopte, selon les mêmes procédures, les recommandations qu'il adresse à l'État concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. Lorsque le Conseil des ministres constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations. (...) Si le Conseil des ministres a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre. » (article III-76).

Commentaire : cf. article 104C du titre VI du traité sur l'Union européenne (1992).