

Finances publiques et statistiques en Europe Des chiffres insincères pour une politique incertaine

Philippe SAUNIER, professeur des Universités, directeur de l'Institut
du Droit de la Paix et du Développement de l'Université de Nice

A l'approche du **Conseil européen du 20 octobre** et alors que rien n'est réglé sur le fond des débats budgétaires qui ont envenimé la vie de l'UE à la fin 2005, l'Institut Thomas More braque le projecteur sur la question des finances publiques en Europe.

Le professeur Philippe SAUNIER présente sans fard **le système statistique européen**. Bâti sur l'appareil compliqué de la remontée et du traitement d'informations émanant d'institutions pourtant prestigieuses (BCE, banques centrales et administrations publiques des Etats membres), c'est un euphémisme de dire que le plus grand doute est permis sur la justesse de ses calculs statistiques...

A l'heure où **Nicolas SARKOZY** parle de l'indispensable réforme du budget européen comme de l'un des plus importants dossiers à traiter et qu'il propose l'élaboration d'un tableau de bord financier dans lequel chaque Etat inscrirait les crédits qu'il est prêt à affecter à l'application de chaque politiques européens (Discours du 08-09-2006), Philippe SAUNIER montre bien comment **les éléments financiers remis par chaque Etat membre à la**

Commission sont souvent inexacts, voire manipulés. Or ce sont eux qui servent à l'élaboration de la plupart des politiques européennes et impactent finalement la marche de l'ensemble de la machine.

Les questions sont dès lors nombreuses: pourquoi le Conseil et la Commission ferment-ils les yeux sur ces pratiques économiques malsaines et pourquoi ne réagissent-ils guère ? Quel crédit accordé aux critères si stricts du Pacte de stabilité et de croissance ? Quelle conséquence cela a-t-il sur l'euro ? Comment mesurer la perte de confiance engendrée ? Pourquoi les nouveaux pays membres se sentiraient-ils tenus par les obligations budgétaires rigoureuses qui leurs sont faites quand les « membres historiques » prennent de telles aises ?

Philippe SAUNIER répond avec courage à toutes ces questions, et formule des recommandations innovantes: la **publication de « lettres d'intention »** sur le modèle de celles émises par le FMI, et l'obligation de **l'exécution des budgets en équilibre réel**.

Egalement disponible en Anglais

Etabli à Bruxelles et Paris, présent à Budapest et Rome, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Bruxelles

Avenue Eugène Demolder, 112
B-1030 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 647 32 34
Fax : +32 (0)2 646 28 21

Paris

9, rue d'Enghien
F-75010 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

info@institut-thomas-more.org
www.institut-thomas-more.org



Finances publiques et statistiques en Europe Des chiffres insincères pour une politique incertaine Philippe SAUNIER

Abstraction faite de l'Europe politique, à laquelle il n'est pas interdit de rêver encore mais qui traverse de toute évidence une période difficile, les réalisations européennes sont à ce jour celles du grand marché – entre les vingt cinq Etats membres – et de la monnaie – entre les douze pays de la zone euro. Sous ces deux aspects, les considérations quantitatives sont primordiales. D'un côté, les échanges internes ou avec les pays tiers constitueront une assiette de 26% des ressources budgétaires de l'Union Européenne en 2006 pour un montant prévisionnel de 30,1 milliards d'Euros. De l'autre, la monnaie commune est le reflet de la puissance d'une économie qui rassemble 380 millions de consommateurs, 19 pays membres de l'OCDE sur 30 et 4 des pays participants au G8. Ces marques de puissance témoignent que l'Europe est un ensemble qui sait compter et où la culture des chiffres n'est pas un vain mot...

Et de fait, les données statistiques et les indicateurs pullulent. Un office statistique des communautés Européennes, Eurostat, surplombe depuis 1953 les administrations publiques nationales chargées de recueillir des chiffres par millions¹. Le système statistique Européen (SSE) est composé d'Eurostat, des instituts de statistiques, des ministères, des organismes et des banques centrales qui collectent les statistiques officielles. Le comité des statistiques monétaires financières et des balances des paiements est composé d'Eurostat, de la Banque centrale Européenne, des banques centrales des Etats membres, des instituts nationaux de statistique et de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission Européenne.

Il semble bien que pas un cadran ne manque sur le tableau de bord du processus de l'intégration européenne. L'outil bureaucratique européen, chimère issue du croisement de diverses administrations nationales est certainement à la hauteur des tâches qui lui sont assignées. Il peut compter sur l'appui de la Banque Centrale Européenne, des banques centrales et des administrations publiques des Etats membres pour fournir l'outil d'aide à la décision le plus fiable aux instances dirigeantes. Comparée aux sautes d'humeur électorales des pays membres, la gouvernance européenne s'est donnée les moyens d'être rationnelle.

Mais tous les efforts d'exactitude et d'exhaustivité des services compétents ne sauraient vaincre les réticences des pays membres à une application purement comptable du pacte de stabilité et de croissance qui encadre depuis 1997 les politiques budgétaires. La pluralité de systèmes de navigation économique et financière engendre inévitablement des résultats différents. Que des doutes apparaissent sur la précision de ces systèmes de navigation est plus préoccupant. Mais qu'il soit difficile de mesurer concrètement la pesanteur des critères de discipline budgétaire sur les choix politiques des Etats fait peser un doute sérieux sur le caractère normatif des critères de Maastricht.

C'est pourtant ce que suggèrent quelques faits récents. Il convient donc de se montrer très circonspect en ce qui concerne la collecte des données, la sincérité des données et l'opposabilité des données.

I. La collecte des données

Le 8 juillet 2005, le Ministre français de l'Economie et des Finances Thierry Breton adressait une lettre de mission à M. Michel Pébereau, président de la banque BNP-Paribas, lui confiant le soin de préparer un grand débat national pour sensibiliser les Français « à l'impératif d'une gestion plus prévoyante des finances publiques mais aussi plus responsable face au vieillissement démographique et aux défis économiques qui sont les nôtres ».

Selon les termes mêmes de ce courrier, la commission Pébereau devait s'attacher à « mettre en évidence les conditions dans lesquelles la dette publique actuelle s'est constituée ; définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et réduire leurs charges pour le futur, et proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manœuvre nouvelles en appui des réformes que doit mettre en œuvre notre pays, y compris les mesures relatives à la gestion de la dette elle-même ».

¹ Voir <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>.



Des 129 pages du rapport Pébereau rendu le 14 décembre 2005, le public n'aura retenu momentanément que le montant de la dette qui a atteignait 1067 milliards d'Euros à la fin 2004². Deux autres aspects au moins étaient pourtant susceptibles de retenir l'attention.

Premièrement, qu'il soit nécessaire en France de recourir à une commission de personnalités extérieures pour informer le Ministre de l'Economie et des Finances de l'origine de la dette publique et des moyens de la réduire est confondant. Depuis le premier Empire, on avait le sentiment que l'administration des finances était une icône de la centralisation et que rien ne pouvait échapper aux contrôles méticuleux de ses bureaux. Mais si le Ministre s'en remet à une commission de vingt membres pour se documenter sur la dette des administrations publiques en France, que peut bien en savoir un organisme Européen qui dépend des informations notifiées par Bercy ?

Deuxièmement, les chiffres n'ont d'intérêt qu'à la condition d'être lus. On ne fera pas le reproche aux membres du gouvernement de perdre leur temps à lire des tableaux arides ou des notes de conjoncture déprimantes. Mais en matière économique et financière, une gestion primesautière expose le pays aux mauvaises surprises. La France a ainsi justifié son incapacité à respecter le pacte de stabilité et de croissance : « La dégradation de la situation économique en 2003 a été forte et inattendue. Elle a entraîné une perte cumulée de croissance d'environ 1,5 % sur la période 2003-2004 par rapport aux prévisions du printemps dernier »³. Le tableau suivant montre qu'en effet la France a connu un sévère ralentissement de la croissance de son PIB à partir de 2001.

Tableau 1 – Taux de croissance du PIB réel, croissance en volume

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
UE 25	3.9	1.9	1.2	1.2	2.4	1.6	2.1	2.4
UE 15	3.9	1.9	1.1	1.0	2.3	1.4	2.0	2.2
Zone Euro 12	3.8	1.9	0.9	0.7	2.1	1.3	1.9	2.1
France	4.1	2.1	1.2	0.8	2.3	1.5	1.8	2.3

Source Eurostat 2006, extraits.

* Prévisions

L'ennui, c'est que ce mouvement avait été aperçu par Eurostat dès 2001 si bien que la myopie de l'appareil d'Etat français est inexplicable. Les analyses d'Eurostat portant sur l'évolution du PIB 2001 montraient un ralentissement de la croissance mondiale avec une évolution 2001/2000 de 0,6% en Allemagne et 1,8% en France⁴. Globalement, « au cours de l'année 2001, le PIB de la zone Euro a affiché une croissance de 1,5% et celui de l'Union Européenne à 15 de 1,6%, contre +3,4% pour la zone Euro et +3,3% pour l'Union Européenne à 15 en 2000 »⁵. Pour la croissance du PIB 2002, Eurostat faisait état d'un nouveau ralentissement avec 0.2 % en Allemagne et 1,2% en France⁶. Une autre étude faisait état d'une croissance moyenne de 0.9% pour la zone Euro en 2002, « résultats nettement inférieurs à ceux obtenus en moyenne entre 1998 et 2002 »⁷. Ces avertissements n'ont pas été entendus.

Il est vrai cependant que d'autres sources mettaient la France à l'abri de ce mouvement fâcheux. Naturellement, ce sont celles-ci qui ont été privilégiées.

² Rapport intitulé « Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054004454/0000.pdf>.

³ Assemblée Nationale, Délégation pour l'union Européenne, compte rendu n° 64, 13 novembre 2003.

⁴ Roberto Barcellan, « PIB 2001 », *Statistiques en bref*, N° 53/2002, p. 1. L'écart entre 1,8% et 2,1 % figurant dans le tableau s'explique par le fait que les chiffres 2006 portant sur l'année 2001 sont définitifs ; ce qui n'était pas le cas dans le rapport de 2002.

⁵ Eurostat, troisième estimation pour le 4^e trimestre 2001, n° 56/2002, 7 mai 2002.

⁶ Ingo Khunert, « PIB 2002 », *Statistiques en bref*, N° 35/2003, p. 1.

⁷ Luca Protti, « Le PIB dans le monde 2002 », *Statistiques en bref*, N° 62/2003, p. 1.



Tableau 2 – Croissance dans les principaux pays de la zone Euro. Prévisions 2003 et 2004

	2002	Officielles 2003	Commission Européenne 2003	BNP Paribas 2003	Officielles 2004	Commission Européenne 2004	BNP Paribas 2004
Zone Euro	0.8	1.8	1.8	0.8	2.5	2.6	2.2
France	1.2	1.3	2.0	1.4	2.5	2.7	2.4
Allemagne	0.2	1.5	1.4	0.2	2.25	2.3	1.6

Source BNP Paribas, « Finances publiques dans la zone Euro », mars-avril 2003, page 4, extraits.

Les sources officielles françaises envisageaient une croissance de 1,3% pour 2003 ce qui n'a pas dissuadé le gouvernement d'asseoir la loi de finances pour 2003 sur une époustouflante prévision de croissance du PIB de 2,5%⁸. « L'optimisme naturel des gouvernements »⁹ n'avait fait défaut ni en 2001 ni en 2002, avec des hypothèses de croissance respectivement de 2,3% et de 2,5% pour les lois de finances de l'année.

Ainsi, le « principe de précaution » n'a visiblement pas encore produit d'effet sur les finances publiques qui cultivent un optimisme invincible. Le point n'est pas de saluer *a posteriori* les statistiques qui se sont montrées les plus proches de la réalité et de critiquer les autres. Le problème c'est qu'un Etat nourri de prévisions multiples et d'excellentes qualités se laisse surprendre par les événements au lieu de les dominer. Aussi, la constitutionnalisation du principe de sincérité par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 laisse-t-elle perplexe¹⁰.

II. La sincérité des données

Les critères de convergence ont été présentés comme le règlement de copropriété de l'euro. Il ne s'agit pas de règles prudentielles au sens où l'entend la Banque des Règlements Internationaux lorsqu'elle édicte les ratios de solvabilité des banques. En effet, les règles prudentielles ont avant tout pour objet d'éviter les déséquilibres. Or la notion même de déficit public à contenir dans les limites de 3% du PIB montre que les ratios de Maastricht ne sont pas seulement techniques mais qu'ils font une large part à la politique. Il reste que les pays de l'Union Européenne (UE) candidats à l'euro passent à la toise de ces critères principalement sur la base des chiffres fournis par les Gouvernements. Il n'est pas impossible qu'au cours des dix dernières années, l'UE se soit laissé berné par des données inexactes. Une telle situation ne devrait pas se reproduire avec les dix nouveaux Etats membres issus de l'élargissement de 2004.

Le cas de la Grèce

Le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance était en toile de fond des relations tendues entre la Grèce et l'ECOFIN en 2003. En notant que « la qualité des données relatives aux finances publiques reste incertaine », la Commission faisait une allusion polie au maquillage des chiffres fournis par la Grèce à l'appui de sa candidature à l'entrée dans la zone Euro¹¹.

Le 18 mars 2005, Eurostat exprimait toujours « des réserves sur les chiffres du déficit 2004, en soulignant qu'il n'était pas exclu qu'ils doivent être révisés à la hausse »¹². Dans ces conditions, Eurostat a refusé de valider les

⁸ Le chiffre de 1,3% de croissance en volume du PIB figurait dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques de juin 2003 présenté par M. Francis Mer et M. Alain Lambert.

⁹ La formule est de M. Philippe Marini, sénateur (UMP) de l'Oise et rapporteur général du budget au Sénat.

¹⁰ « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». On ne voit pas bien à cet égard ce qu'apporte la loi organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001 dont la première application est la loi de finances de l'année 2006, si l'architecture budgétaire se fonde constamment sur des considérations politiques indifférentes aux prévisions économiques raisonnables.

¹¹ Commission des Communautés Européennes, 19 mai 2004, Rapport préparé conformément à l'article 104-3 du Traité : Grèce, 10 pages. Le point 3.5 du rapport est intitulé « points restant en suspend relatifs à la qualité des comptes du Gouvernement grec » (page 8).

¹² Commission des Communautés Européennes, 6 avril 2005.



données budgétaires fournies par la Grèce pour l'année 2004¹³ et a révisé les données du déficit public de la Grèce pour 2002 et 2003. Les chiffres grecs sont loin en réalité de la jauge fixée par le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 relatifs aux finances publiques : l'endettement ne doit pas dépasser la valeur de 60% du PIB et le déficit annuel des administrations doit être contenu à 3% du PIB. Le redressement des finances publiques grecques prendra un certain temps puisque la Commission prévoyait fin 2005 que l'encours de la dette serait ramené à 105% du PIB en 2007, et que le déficit des administrations reviendrait à 2,9% dans une vision optimiste des choses. Il reste que le déficit des administrations grecques était de 5,2% du PIB en 2003 et de 6,1% en 2004. Les choses iraient visiblement dans le sens d'une détérioration plus que dans celui d'une amélioration.

Contorsions budgétaires

La remise en cause des chiffres grecs notifiés à Eurostat est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte juridique encombré d'une décision du Conseil du 17 décembre 1999 abrogeant la décision constatant l'existence d'un déficit excessif¹⁴. Le Conseil constate que « le déficit (de la Grèce), qui s'est situé au-dessous de la valeur de référence du traité en 1998, devrait s'y maintenir en 1999 et continuer à diminuer à moyen terme; le ratio de la dette brute est actuellement orienté à la baisse, une tendance qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années ». Par conséquent, « il ressort d'une évaluation globale que le déficit public excessif de la Grèce a été corrigé ». On reste frappé d'un tel à propos.

Il faut se remémorer également les questions posées à la Commission Européenne par la Commission du Contrôle Budgétaire du Parlement Européen à propos d'Eurostat en 2003 : « Assessing conformity with the Stability Pact and establishing GNI contribution of Member States to the EU budget are amongst Eurostat's principal tasks. Does the Commission just accept Eurostat conclusions on the state of a Member State economy or interpret the figures differently using information from elsewhere? To what extent has the quality or reliability of Eurostat's work been affected by the recent revelations? What quality controls are in place to verify data reliability produced by external agencies on such sensitive areas? »¹⁵.

La sous-traitance des analyses d'Eurostat à des tiers a peut être perturbée l'appréciation des données budgétaires des candidats à l'euro. Mais ce n'est pas l'essentiel. Les chiffres qui ne sont pas sincères sont en fait des chiffres faux. Si ces informations n'ont pas été mises en doute par le Conseil et la Commission, c'est peut être parce que des considérations politiques ont conduit les dirigeants Européens à s'en contenter. La suspicion est un travers de comptable qui fait mauvais ménage avec l'enthousiasme qui rayonne des institutions européennes.

La Grèce n'est peut être qu'un exemple caricatural des multiples contorsions budgétaires qui ont accompagné le passage à l'Euro. La France s'est trouvée opportunément juste au-dessous des limites budgétaires pour sa qualification à l'Euro comme le montre le tableau suivant¹⁶:

Tableau 3 – Dette et déficit publics en % du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dette publique en % du PIB	58.1	59.5	58.5	57.2	56.8	58.8	63.7	64.8	66.8
Déficit public en % du PIB	-	-2.9	-1.7	-1.5	-1.5	-3.2	-4.2	-3.6	-2.9

Sources Insee - Eurostat

¹³ Eurostat-Euro-indicateurs, communiqué de presse, n° 39/2005, 18 mars 2005. En résumé, le problème provenait d'une mauvaise imputation des arriérés de dépenses des hôpitaux et des jeux olympiques sur l'exercice concerné.

¹⁴ Décision 2000/33 CE Journal officiel n° L 012 du 18/01/2000 p. 0024 – 0025.

¹⁵ Courrier de M. Pat Cox, Président du Parlement Européen à M. Romano Prodi, Président de la Commission Européenne, 23 octobre 2003, n° 205246, point 18. Voir la réponse de M. Prodi, communiqué n° 03/432 du 25 septembre 2003, 12 pages. Le président de la Commission se concentre sur les fraudes liées à des officines subventionnées par Eurostat afin de pallier le manque de moyens humains de ce service.

¹⁶ La France n'est pas seule à se tenir à la limite. La Commission notait en 2004 que « l'Allemagne, la France, le Portugal et le Royaume-Uni ne disposent pas d'une marge de sécurité suffisante pour éviter le franchissement de la valeur de référence de 3% du PIB en cas de conjoncture défavorable. La Commission considère que les objectifs à moyen terme de certains États membres sont fondés sur des hypothèses de croissance trop optimistes », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : *Les finances publiques dans l'UEM - 2004*. Il faut rappeler que le déficit public de la France représentait 5,8 % du PIB en 1993, 5,8 % en 1994, 4,9 % en 1995 et 4,1 % en 1996. L'effort est considérable mais insuffisant.



On savait en France que « le versement exceptionnel par France Télécom d'une soulte équivalant à 0,5 % du PIB à un fonds d'administration centrale a contribué pour près de la moitié de la réduction du déficit entre 1996 et 1997 »¹⁷. Le rapport de convergence 1998 de la Commission contenait un avertissement : « le déficit devrait baisser très légèrement en 1998 pour atteindre 2,9 % du PIB. Cela implique que le paiement exceptionnel de la soulte de France Télécom soit remplacé en 1998 par des mesures plus durables ».

Dans ce contexte, faut-il être un esprit particulièrement soupçonneux pour voir dans la réforme du régime des acomptes de l'impôt sur les sociétés prévue par la loi de Finances rectificatives pour 2005, une rentrée supplémentaire de 2 à 2,3 milliards d'Euros en 2006 permettant éventuellement de faire passer le déficit public au dessous de la limite des 3% ?...¹⁸ Il ne s'agit pourtant que de l'effet mécanique d'une règle de rattachement à l'exercice qui améliore un résultat par anticipation. Ce résultat ne pourra pas être comptabilisé deux fois.

Conséquences pour les nouveaux pays membres

L'épisode hellénique a conduit la Commission à se montrer prudente avec les nouveaux pays membres. Il convient de rappeler que la participation à la zone euro ne dépend pas du bon vouloir des Etats. L'euro fait partie de l'acquis communautaire. Faisant exception, le Royaume Uni et le Danemark ont négocié une clause de non participation qui les place en dehors de la zone Euro. Mais la Suède et les dix nouveaux Etats membres bénéficient d'un dispositif dérogatoire qui les met dans l'obligation de se conformer aux critères de convergence. La Commission ne met pas en doute la sincérité des chiffres produits par les Etats; il y va du respect de la souveraineté et de la bonne foi qui gouverne les relations internationales. Mais elle se montre impitoyable sur les ratios¹⁹.

Le 16 mars 2006, la Lituanie s'était officiellement portée candidate à l'entrée dans la zone Euro pour janvier 2007. Les autorités de ce pays balte ont du être bien étonnées des réticences du Président de la Banque Centrale Européenne et du Commissaire Européen aux affaires monétaires. Le 17 mai, la Commission rendait un avis défavorable et repoussait l'échéance.

Il est vrai que le taux d'inflation de la Lituanie est au double de la norme admise. La rigueur de la Commission à l'égard des nouveaux pays membres est admirable. Seule la Slovénie répond en 2006 à tous les critères du pacte de stabilité et de croissance et est admise à rejoindre le « club euro » dès le 1^{er} janvier prochain. Cependant un pays comme la Lituanie ne peut ignorer que ce pacte a évolué en 2005 afin « que l'application du pacte ne vienne pas aggraver la situation d'un pays entré en récession ou dans une phase de très faible croissance »²⁰.

On n'accusera pas la Lituanie d'être en récession avec une croissance de 8% en 2005. Mais les aménagements sont réservés aux Etats actuellement dans la zone Euro qui ne respectent pas leurs engagements en matière de finances publiques. Il en résulte qu'il suffit de respecter les critères, au moins en apparence, lors de la procédure de qualification. Une fois acquise, les règles s'avèrent moins contraignantes, comme le prouvent l'état actuel des procédures en déficit excessif.

III. L'opposabilité des données

Le rapport Pébereau constate que « la France n'a respecté aucun des programmes de remise en ordre de ses finances publiques sur lesquels elle s'était engagée devant les institutions Européennes ». C'était peut-être intuitivement l'impression d'une majorité de Français, le 29 mai 2005, dans leur refus d'approuver un engagement européen de plus.

¹⁷ Rapport de l'Institut Monétaire Européen, 25 mars 1998.

¹⁸ *Les Echos*, 23 janvier 2006.

¹⁹ Les critères sont les suivants : déficit budgétaire ne dépassant pas 3% du PIB ; dette nationale inférieure à 60% du budget de l'Etat ; inflation inférieure ou égale à 1,5% des trois taux les plus bas de l'UE ; taux d'intérêt à long terme inférieurs ou égaux à 2% au taux de l'UE le plus bas ; deux années consécutives de stabilité monétaire.

²⁰ Jacques Chirac, *Vœux aux forces vives de la Nation*, janvier 2005.



Petits arrangements entre Etats

Effectivement, on doit à la France et aussi à l'Allemagne une illustration éclatante de leur considération pour les procédures contraignantes du Pacte de stabilité et de croissance. Ces deux pays visés en novembre 2003 par une accélération de la procédure pour déficit excessif ont fait pression sur le Conseil du 25 novembre 2003 afin que celui-ci n'adopte pas les instruments formels de sa mise en œuvre. Il est vrai qu'il est toujours délicat de demander aux Etats de se flageller eux-mêmes. Cette résistance qui mettait en péril le dispositif du Pacte de stabilité et de croissance a conduit la Commission à engager un recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés Européennes qui a rendu son arrêt le 13 juillet 2004²¹. Aux termes de ce dernier et sans aborder le fond qui était pourtant l'essentiel, le recours de la Commission a été déclaré irrecevable. Pour faire bonne mesure, la CJCE a annulé les conclusions du Conseil suspendant la procédure de déficit excessif parce que cette modalité de suspension est non prévue par l'article 104 du traité CE.

Suite à cette péripétie qui a été présentée par les deux pays protagonistes comme le primat du politique sur les procédures comptables, la procédure a été modifiée²². L'apport, si l'on peut dire, du règlement 1056/2005 réside dans un élargissement de la marge d'interprétation des causes d'un déficit excessif. D'un point de vue juridique, il n'est pas sans intérêt de noter que les arrangements entre Etats sont dotés désormais d'une solide base légale. Il n'est pas certain que les finances publiques y gagnent quelque chose puisqu'en substance, le règlement introduit la notion de déficit excessif exceptionnel lorsqu'il est lié à une grave récession économique. L'objectif étant de desserrer l'étreinte de la Commission sur le pouvoir politique, il est fait obligation à la gardienne des traités de prendre en compte tous les « facteurs pertinents » dans l'évaluation d'un déficit excessif.

Littéralement, « la Commission accorde toute l'attention voulue à tout autre facteur qui, de l'avis de l'Etat membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence, et que l'Etat membre a présenté à la Commission et au Conseil ». L'analyse qualitative des données quantitatives, voilà la solution. Chacun regrettera qu'elle ne soit pas élargie par exemple aux relations des clients avec leurs banquiers...

Les sanctions prévues

Au terme des méandres de la procédure qu'il n'est peut être pas inutile de rappeler, de lourdes sanctions financières sont prévues pour les Etats indisciplinés qui ne seraient pas montrés assez habiles pour y échapper. C'est la Commission qui évalue le déficit excessif dans un pays membre et c'est le Conseil qui décide s'il y a déficit excessif. Dans ce cas, le Conseil adresse à l'Etat des recommandations assorties d'un délai de six mois pour engager les ajustements structurels crédibles. Le déficit doit disparaître dans l'année qui suit sa constatation. Face à l'inertie de l'Etat concerné, le Conseil peut décider de rendre publiques ses recommandations. S'ouvre alors un délai de deux mois pour que l'Etat adopte les mesures adéquates, faute de quoi il fera l'objet d'une mise en demeure sur décision du Conseil. Quatre mois sans réaction entraînent des sanctions pécuniaires sous la forme d'un dépôt auprès des Communautés comprenant deux parts. La première part est équivalente à 0,2% du PIB. La seconde part représente 1/10^{ème} de la différence entre le montant du déficit et la valeur de référence de 3%. Si le déficit persiste deux ans après l'engagement de la procédure, le dépôt est converti en amende²³. Il va de soi que la procédure peut être révisée ou suspendue si des améliorations sont observées. Au 16 mars 2006, le « palmarès 2006 » de la procédure en déficit excessif s'établissait comme indiqué dans le tableau suivant :

²¹ C.J.C.E. Arrêt C 27/04, 13 juillet 2004.

²² 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, modifié par le règlement 1056/2005. Concernant l'Allemagne, les tentatives d'obstruction sont restées sans effet puisque l'accélération de la procédure est en cours depuis le 1^{er} mars 2006.

²³ Entre la notification des chiffres à la Commission et la sanction, la procédure est enfermée dans un délai de 16 mois.



Tableau 4 – Dates d'ouverture de la procédure en déficit excessif par pays

Etats membres	Date du rapport de la Commission (art. 104 §3)
Portugal	24 septembre 2002 et 22 juin 2005
Allemagne	19 novembre 2002
France	2 avril 2003
Royaume Uni	28 avril 2004 et 21 septembre 2005
Pays Bas	28 avril 2004
Slovaquie	12 mai 2004
Pologne	12 mai 2004
Malte	12 mai 2004
Hongrie	12 mai 2004
Chypre	12 mai 2004
République Tchèque	12 mai 2004
Grèce	19 mai 2004
Italie	7 juin 2005

Sources Commission des Communautés Européennes²⁴.

L'Union Européenne a pris les dispositions nécessaires afin d'améliorer la fiabilité des données économiques, budgétaires et financières. En cette matière, tout est perfectible en partant du principe que les Etats sont de bonne foi. Le Fonds Monétaire International, l'OCDE et d'autres organisations internationales tissent autour de chaque Etat européen un réseau statistique permettant d'effectuer les recoupements et les corrections opportunes. Il y a lieu de penser que l'expérience acquise, douloureusement parfois, ainsi que le développement des technologies améliore continuellement l'approche quantitative de l'administration des pays européens. La crédibilité des règles de droit fondées sur des seuils budgétaires est une autre question. D'une part, on observe que l'euro reste une monnaie forte par rapport au dollar américain. La situation budgétaire critique des principaux pays membres ne semble pas affecter la stabilité de la monnaie unique. D'autre part, la non participation à l'euro ne paraît pas non plus nuire au Royaume-Uni. La croissance du PIB en volume dans l'Europe à vingt cinq est constamment supérieure ou égale à la zone Euro à douze. Mais à la longue, la propension des Etats à s'affranchir de la règle commune pourrait éroder la confiance des banquiers. Quant au public, il serait bien avisé de se souvenir que le « déficit démocratique » n'est autre que l'ignorance quasi absolue où il tient le fonctionnement des institutions européennes et que le « déficit budgétaire » n'est que le résultat de son aversion pour les réalités financières.

IV. Conclusion et recommandations

Il n'existe pas de remède miracle à un phénomène qui s'enracine dans l'histoire. « Le rôle primitif des assemblées représentatives, c'est de retenir le gouvernement dans ses projets de dépenses, de mettre un frein à son désir de tout faire et de tout améliorer, de s'opposer à la tentation qu'il éprouve de créer des taxes nouvelles. En France, c'est tout l'opposé; les assemblées semblent se faire cette singulière idée de leur mission qu'elles ont été nommées pour pousser le gouvernement dans la voie de dépenses de plus en plus grandes »²⁵. Ce constat de Leroy-Beaulieu remonte à la fin du XIX siècle. Quant à Mollien, en 1834, il recommandait au gouvernement de s'en tenir aux missions strictement nécessaires²⁶.

²⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen : *Les finances publiques dans l'UEM – 2004 et les finances publiques dans l'UEM – 2005*, 1^{er} juin 2005.

²⁵ Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris, Guillaumin et c^o, 1888, tome 2, p. 110.

²⁶ François Mollien, *Mémoires d'un ancien ministre du trésor public de 1800 à 1814*, Paris, Guillaumin et c^o, 1898, p. 95.



Exhumer des auteurs oubliés est un exercice assez vain car, s'il n'y a sans doute pas que des jours heureux, on vit dans l'ensemble assez bien la ruine de l'Etat en Europe. Il existe de toute évidence un consensus très large pour continuer ainsi. L'équilibre budgétaire a disparu de l'horizon politique. Sur ce thème, la déclaration de politique générale de l'actuel Premier ministre français, prononcée le 8 juin 2005, s'est bornée à indiquer que « la vérité, c'est que nous avons des marges de manœuvre budgétaire étroites et que nous allons devoir les reconquérir pas à pas ». Il eut été sans doute plus exact d'affirmer qu'il n'existe aucune marge de manœuvre dès lors qu'il y a déficit budgétaire²⁷.

Sur le plan technique, les « lettres de cadrage » adressées aux ministres au cours de la préparation des lois de finances en France ne parviennent pas à peser efficacement sur la situation des finances publiques. Les arbitrages budgétaires s'affranchissent de ces courriers qui n'ont aucun caractère normatif. Des décennies de lettres de cadrage successives n'ont abouti en pratique qu'à l'amplification des déficits publics. L'explication de ce phénomène est extrêmement simple. Les finances publiques sont asservies à l'exigence politique, c'est-à-dire au vaste ensemble des considérations qui pèsent sur les décisions. La partie est donc perdue d'avance : entre la santé publique et la protection sociale d'un côté et l'orthodoxie budgétaire de l'autre, le choix est vite fait.

Si bien que le système comptable français sans faille et les juridictions financières sourcilieuses s'assurent en définitive que le déficit budgétaire résulte bien d'opérations réalisées conformément aux lois et aux règlements ! On observe d'ailleurs qu'un déficit budgétaire prévisionnel surmonte aisément l'obstacle du contrôle de conformité à la Constitution effectué par le Conseil Constitutionnel²⁸. Ne serait-il pas possible que ce dispositif juridique et institutionnel remarquable, dont l'Europe s'est inspirée, soit enfin mis au service non d'une régularité optique, puisque anéantie annuellement par son résultat comptable, mais d'un équilibre réel ? Comment parvenir à redonner à l'équilibre budgétaire une place centrale dans la gestion des affaires publiques ?

Recommandations

En réponse à ce véritable défi, nous formulons deux recommandations, l'une visant à une meilleure gouvernance européenne, l'autre visant à la meilleure gestion des budgets nationaux :

- 1) **La publication de « lettres d'intention »**, sur le modèle de celles qui définissent les relations entre le FMI (Fonds Monétaire International) et les pays confrontés à des difficultés de règlement des transactions courantes. Ces lettres devraient être adaptées à la situation des pays Européens qui ne courent pas après l'aide publique au développement²⁹. Elles contiendraient les objectifs quantitatifs précis et un échéancier relatif aux moyens nationaux à mettre en œuvre pour respecter les normes du pacte de stabilité et de croissance dans un premier temps et pour le retour à l'équilibre budgétaire dans un second temps. Il ne faut néanmoins pas se faire trop d'illusion sur leur portée juridique : ce serait l'engagement politique unilatéral qui compterait.
- 2) **Le vote et l'exécution des budgets en équilibre réel.** La Constitution de la V^{ème} République, à laquelle on ne reprochera pas une allergie aux révisions, ne comporte pas encore de disposition relative au vote et à l'exécution des budgets en équilibre réel. Pourtant, la Constitution n'est pas avare de dispositions techniques quant il s'agit des collectivités territoriales³⁰. A l'inverse, l'article premier de la loi organique du 1^{er} août 2001 lance des incantations à l'équilibre, divinité trinitaire puisqu'elle est vénérée sous la forme d'un équilibre budgétaire, financier et économique. Cela paraît beaucoup. Surtout quant les exercices se terminent en déficit les uns après les autres. Il manque des règles de fond qui pourraient par exemple conditionner les prélèvements fiscaux à la réduction du déficit selon des paliers annuels déterminés au début de chaque législature. Cela est techniquement tout à fait réalisable. Les contribuables pourraient ainsi comparer les « devis » des formations politiques lors des campagnes électorales.

²⁷ Croira-t-on que cette déclaration devant l'Assemblée nationale comportait également la phrase suivante : « Le premier objectif de mon gouvernement sera d'aller chercher les emplois là où ils se trouvent » ? Les aphorismes du petit père Queuille ne sont pas loin...

²⁸ Pour le Conseil Constitutionnel, un déséquilibre n'affecte pas la constitutionnalité de la loi de finances. Voir décision N° 91-298, du 24 juillet 1991.

²⁹ Encore qu'il faille prendre en considération les différences de développement entre pays membres et que de nombreuses sources de financements européens peuvent s'analyser comme un aide publique au développement intra européenne.

³⁰ La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 prévoit en son article 7 alinéa 3 que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique du 29 juillet 2004 en son article 4 dispose que le niveau des ressources propres au niveau de chaque catégorie de collectivités ne peut être inférieur au niveau constaté en 2003.



Philippe SAUNIER est Professeur des Universités, agrégé de droit public et directeur de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement à l'Université de Nice (<http://www.unice.fr/IDPD>). Ses travaux portent essentiellement sur les financements publics internationaux et nationaux ainsi que sur le droit de la comptabilité publique. Ancien élu local notamment en charge des finances, la pratique de l'équilibre budgétaire ne lui est pas inconnue. Son dernier ouvrage écrit en collaboration avec Z. Haquani et B. Majza, *Droit international de l'économie*, vient de paraître aux éditions Ellipse en septembre 2006.

Programme d'étude **IDENTITÉS EUROPÉENNES**
Série POLITIQUES

Retrouvez tout l'actualité de l'Institut Thomas More sur www.institut-thomas-more.org

Le Parlement européen : déficit d'image, déficit démocratique. Le PE a-t-il la communication qu'il mérite ?

Par Nicolas LE FLOCH de CAMBOURG et Benjamin MÉRABTI (Working Paper 3, juin 2006, Fr/Eng).

Italie: la réforme de la Constitution et le Fédéralisme

Rencontre du Comité Italie, 15 juin 2006, Rome. Intervenant : Angelo Maria PETRONI.

Intégration de la Roumanie à l'UE : « Rien n'est encore joué pour la Roumanie »

Par Miruna LEAHU (Working Paper 2, mai 2006, Fr/Eng).

L'Europe, c'est aussi la justice... 4 pistes pour la réforme

Par Claude GIRARD (Note 8, avril 2006, Fr).

Politiques énergétiques européennes: 10 questions, 10 réponses pour l'avenir

Par Hiledegard von LIECHTENSTEIN (Note 7, mars 2006, Fr/Eng).

Vous avez dit conservateur ?

Entretien de Jean-Thomas LESUEUR (« Politique Magazine », mars 2006).

La lente marche du "lobbying d'idées" en France

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« La Revue parlementaire », décembre 2005).

One steps forwards...

Article de Jean-Thomas LESUEUR (« PublicAffairs News », octobre 2005).

Quelle politique environnementale pour demain ? Les leçons de l'histoire, les pistes de l'avenir

Rencontre du Comité France, 28 juin 2005, Paris. Intervenants : Emmanuel LE ROY LADURIE et Guillaume SAINTENY.

L'Europe en ballottage – Quelle réponse au Traité constitutionnel européen ?

Rencontre du Comité France, 10 mai 2005, Paris. Intervenants : Marie-France GARAUD et Hervé MARITON.

Chronique des engagements buissonniers : les hommes, la France, la politique

Rencontre du Comité France, 7 décembre 2004, Paris. Intervenant : Denis TILLINAC.

Constitution européenne : l'Europe y trouve-t-elle son compte ?

Par Laurent LEMASSON (Tribune 3, décembre 2004, Fr).

Ce qui ce joue à Kiev

Article collectif (« Le Figaro », 29 novembre 2004). Signataires : Galina ACKERMAN, Mihnea BERINDEI, Alain BESANÇON, Béla BORSI KALMAN, Pascal BRUCKNER, Stéphane COURTOIS, Brice COUTURIER, Chantal DELSOL, Alain FINKIELKRAUT, André GLUCKSMANN, Romain GOUPIL, Anat KALMAN, Stephen LAUNAY, Janos MARTONYI, Jean-François MATTEI, Corentin de SALLE, Françoise THOM, Sabine RENAULT-SABLONNIÈRE, Pierre RIGOULOT, Pedro SCHWARTZ, Ilios YANNAKAKIS.

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord FORMEL (par mail ou courrier) de l'Institut Thomas More et de l'auteur, et faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, suggestion ou tout envoi de textes, vous pouvez adresser un message à info@institut-thomas-more.org ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Institut Thomas More ASBL © octobre2006