

### C. La politique budgétaire

Ici aussi, il est utile de rappeler que le Pacte de stabilité et de croissance s'applique à l'ensemble des États membres de l'UE et pas seulement à ceux de la zone euro. La différence essentielle entre les pays ayant adopté l'euro et ceux qui ne l'ont pas adopté réside dans le fait que seuls les premiers sont susceptibles de subir les sanctions financières décrites dans le Règlement relatif à la procédure de déficit excessif. On notera cependant qu'une telle différence s'est révélée particulièrement mineure entre 1999, année de création de l'euro, et 2004 puis qu'aucun État membre de la zone euro et en situation de déficit excessif n'a eu à verser d'amendes.

La question d'ordre budgétaire qu'il convient de se poser dans le cadre du nouvel élargissement (mai 2004) de l'UE est la suivante : **doit-on appliquer les mêmes règles à tous les pays membres de l'UE, alors que leurs situations économiques diffèrent et que les directives européennes auxquelles ils ont été soumis au cours de leur adhésion n'ont pas été clarifiées ?** Une telle question se pose également dans le cadre plus restreint des « anciens » États membres de l'UE. Nous en proposons cependant ici un traitement centré exclusivement sur les PEKO.

Une première réponse possible à la question posée devrait être affirmative. Modifier la règle au cas par cas romprait avec le principe de « traitement égalitaire entre les États membres ». Cependant, l'existence de clauses d'exception à l'entrée dans la zone euro, dont bénéficient le Royaume-Uni et le Danemark, ou de périodes transitoires pour reprendre l'intégralité de l'acquis communautaire (voir *supra*), incite à ne pas accorder à cet argument un caractère définitif et tranché.

Aussi la réponse peut-elle être négative. Il faut rappeler, à propos des PEKO, le niveau fort élevé de leurs taux de chômage. En Pologne ou en Slovaquie, il est officiellement proche de 20 % de la population active nationale, et sa moyenne pour les dix nouveaux États membres s'établit aux alentours de 13 %. Seules la Hongrie et la République tchèque, avec des taux de chômage officiels de l'ordre de 9 %, s'approchent du niveau moyen européen.

Dans ces conditions, il est à la fois difficile de mettre en œuvre des politiques restrictives, car la croissance dans les PEKO n'a pas bénéficié également à tous, et compréhensible que les déficits publics dans ces pays soient largement au-dessus des normes du Pacte de stabilité et de croissance (tel était le cas notamment en Hongrie en 2003 où le déficit approchait 10 % du PIB).

Ces déficits excessifs ont d'ailleurs valu à six nouveaux États membres des propositions de « procédures en déficit excessif » de la part de la Commission dès le mois de juin 2004, soit à peine deux mois après leur adhésion à l'UE, proposition reprise par le Conseil Ecofin en juillet 2004. Les pays mis à l'index étaient la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, représentant à eux quatre l'équivalent de 90 % du PIB de l'ensemble des nouveaux États membres, plus Chypre et Malte. Compte tenu du retard de développe-

*L'essentiel du cours*

ment de ces pays vis-à-vis de la moyenne de l'UE, ces six pays se sont vu accorder un délai jusqu'en 2007 pour ramener leurs déficits publics respectifs sous la barre des 3 % du PIB<sup>28</sup>. Cependant, l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme issu du Pacte de stabilité et de croissance (*cf. chapitre 4*), quoique reporté, est maintenu. Il pèse donc sur les perspectives budgétaires des nouveaux États membres et leur impose, à un moyen terme plus ou moins éloigné selon les cas, de réduire leurs dépenses ou d'augmenter leurs recettes fiscales avant qu'ils aient atteint le niveau de développement moyen de l'UE-15.

Or, les déficits publics des nouveaux États membres ont des déterminants différents de ceux des « anciens » États membres (*cf. Coricelli, 2004, op. cit.*), outre les différences résultant spécifiquement des déséquilibres sur les marchés du travail (prestations chômage) et de la mise en place lente quoique progressive d'un système fiscal plus efficace :

1. La croissance dans les PECO est élevée et volatile, deux éléments qui contribuent à des fluctuations importantes de leur ratio de déficit public sur PIB. Par conséquent, le plafond de 3 % de déficit n'est pas suffisant dans ces pays pour permettre à la politique budgétaire d'amortir les fluctuations économiques.

2. Les PECO sont dorénavant éligibles aux fonds structurels de l'UE, lesquels requièrent un cofinancement local pour pouvoir être mis en œuvre, ce qui accroîtra potentiellement leur déficit public total, ou limitera leur accès aux fonds structurels et à la politique régionale.

3. Dans le cadre de leur rattrapage économique, les PECO ont besoin d'améliorer leurs infrastructures ; or le financement proviendra essentiellement des institutions publiques. Le niveau d'investissement public demeurera ainsi vraisemblablement supérieur à celui de l'UE-15 et les dépenses et les déficits publics augmenteront.

4. Enfin, afin de souscrire aux règles budgétaires instaurées par le Pacte de stabilité et de croissance, certains pays comme la République tchèque ont profondément modifié la préparation des lois de finances : de nombreuses dépenses sont décidées très à l'avance et revêtent un caractère irréversible. Tel est le cas des dépenses de santé et de retraite mais aussi des salaires des fonctionnaires. Aussi la capacité de réaction budgétaire de ces États membres est-elle très limitée et impose *ceteris paribus* de fortes amplitudes budgétaires pour stabiliser l'économie.

Dans le domaine budgétaire, il apparaît crucial que l'Europe se dote des institutions adéquates pour que ce nouvel élargissement soit définitivement un succès. Il est frappant de réaliser que l'inadaptation du Pacte de stabilité et de croissance aux nouveaux États membres mime presque parfaitement l'inadéquation du Pacte à la situation budgétaire effective des autres États membres.

28. Chypre, en raison de sa richesse relative proche de la moyenne européenne, a obtenu un délai jusqu'en 2005, et Malte jusqu'en 2006.