

L'austérité à marche forcée

10 choses que vous devez savoir sur le Pacte budgétaire

Corporate Europe Observatory, Mars 2012

Le 1^{er} mars 2012, 25 chefs d'Etat et de gouvernements ont signé un nouveau traité [Pacte budgétaire, ou [Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire](#)], qui devrait entrer en vigueur au début de l'année 2013.

Ce Pacte budgétaire a été conçu dans l'urgence, et sous de très mauvais auspices : ses promoteurs avaient initialement prévu de l'adopter sous forme de modification des traités existants, mais le veto de la Grande-Bretagne, lors du Conseil européen du 9 décembre, les a obligés à créer un nouveau Traité ad hoc. Cette procédure permettait en outre une adoption plus « souple » et « simple », c'est-à-dire qu'elle garantissait moins d'« interférences » liées à tout débat public et démocratique, en adoptant un traité de l'Union européenne qui n'en était pas vraiment un.

Ce Pacte budgétaire a pour vocation à obliger les États signataires à appliquer des politiques budgétaires très strictes via un renforcement des règles et contrôles. Entre autres, les dénommés « déficits structurels » devront rester sous la limite de 0,5% du PIB. Si l'adoption du nouveau traité a été chaudement applaudie par le monde des affaires, et notamment la fédération patronale européenne BusinessEurope, elle a été dénoncée de manière univoque par les syndicats, et pour la première fois de son histoire, la Confédération européenne des syndicats (CES) s'est opposée à un traité européen.

Pourquoi maintenant ?

« Ce Traité rassure peut-être les amis politiques de la Chancelière Merkel, mais sûrement pas les millions de chômeurs, de travailleurs pauvres et précaires en Europe, qui attendent en vain un véritable soutien de la part des institutions européennes. C'est pourquoi nous y sommes opposés » a expliqué Bernadette Ségol, secrétaire générale de la CES [[Press release](#) from the ETUC, 31. January 2012].

La plupart des commentateurs et analystes s'accordent : ce traité ne va pas changer le cours de la crise de l'euro, et il n'a pas vocation à le faire. Il vise davantage à orienter les politiques économiques futures de l'Union européenne, ainsi qu'à donner des gages à l'électorat allemand. La Chancelière Angela Merkel a ainsi souhaité exprimer sa fermeté à l'égard des pays surendettés, et montrer que le co-financement du Mécanisme européen de stabilité (MES) sera assorti de strictes conditionnalités – des plans d'austérité drastiques – pour les États membres qui souhaiteraient en bénéficier.

Trois nouveautés

Une analyse rapide du nouveau traité peut donner l'impression qu'il s'agit tout au plus d'un ensemble de nouvelles règles et de mécanismes. Ce texte est en effet rempli de dispositifs qui visent à orienter les politiques économiques dans de nombreux domaines. Si l'on met de côté les déclarations d'autocongratulation sur les « réalisations » passées, la répétition des contrôles déjà prévus dans la législation européenne et les suites à donner à ce Pacte, il reste tout au plus trois nouveautés : une formalisation plus poussée des Sommets de la zone euro, des mécanismes

d'intervention plus réactifs à l'égard des pays en déficits, ainsi que le fameux « frein à la dette », qui met en place de manière contraignante des règles pour réduire la dette et les déficits.

Dénouer l'enchevêtrement de ces mesures peut s'avérer compliqué. En fait, les principaux éléments de ce traité se résument en 10 points :

1. Un « traité d'austérité »

Voici l'aspect central de ce traité : l'obligation pour les États membres de durcir leurs politiques budgétaires – en réduisant voire évitant les déficits – de manière bien plus drastique que ce qui est prévu dans la législation européenne.

Le resserrement des politiques budgétaires n'est bien évidemment pas un élément nouveau des politiques européennes. Le Pacte de stabilité et de croissance (issu du traité de Maastricht), au cœur de l'Union économique et monétaire, impose aux États membres de garder leurs déficits sous les 3% du PIB... Avec amendes à la clé, dans le cas des pays de la Zone euro. Dans un premier temps, les gouvernements en faute se voient attribuer un programme pour atteindre un budget équilibré. L'élément clé de ce « programme d'ajustement » est la réduction du « déficit structurel » (voir encadré), l'objectif étant généralement d'atteindre un objectif de 0,5% du PIB en plusieurs années [Regulation 1466/97, [article 5](#)]. Le nouveau traité rend cet objectif obligatoire.

Qu'est-ce que le déficit structurel ?

Le déficit structurel est censé révéler un problème à moyen-terme dans le budget d'un État qui aurait des recettes insuffisantes et de dépenses trop importantes. Pour obtenir ce déficit, il faut soustraire au déficit annuel de l'État le déficit dû aux variations de l'économie (en temps de crise, les déficits s'accroissent de manière « automatique ») ainsi que les dépenses exceptionnelles des gouvernements, dépenses considérées comme « légitimes » dont la liste est établie. Ce déficit structurel est la base sur laquelle on considère qu'un État doit prendre des mesures pour couper dans les dépenses ou augmenter les taxes. Le « frein à la dette » vise à réduire ce déficit identifié comme cause structurelle d'endettement.

On peut ainsi calculer que si le traité était appliqué, les coupes budgétaires (ou hausses fiscales) se seraient avérées considérables : pour le moment, seuls 4 États membres font état d'un déficit en dessous du seuil « magique » de 3% (Luxembourg, Finlande, Suède, Estonie) [[Eurostat](#)]. Dans de nombreux pays, des mesures dramatiques devraient être prises. En Belgique, par exemple, où sur un déficit total de 4,6%, 4% sont considérés par la Commission comme « déficit structurel ». La Belgique devrait donc, selon le traité, réduire son déficit sous une barre de 1,1% (0,5% de déficit structurel + 0,6% de déficit non structurel).

A première vue, les États signataires ne sont pas directement contraints à prendre des mesures de réduction des dépenses sociales. Pourtant, « réduire le déficit structurel » présuppose ici des mesures bien particulières. Les recommandations de la Commission aux États membres sous le coup d'une procédure de déficit excessif – actuellement cela concerne 23 des 27 États membres – sont très claires : il faut couper dans les dépenses sociales pour diminuer le déficit structurel [European Economy, [Occasional Papers 65](#), 2010]. Une limite de 0,5% du déficit structurel va par ailleurs

sérieusement réduire les options disponibles pour les gouvernements, notamment en situation de crise. Elle les empêchera de faire les investissements publics nécessaires pour répondre à la crise.

Enfin, il faut noter que le traité – ainsi que de nombreuses des règles et procédures européennes actuelles – met particulièrement l'accent sur les dépenses. Cela a été confirmé avec l'adoption du Pacte pour l'euro en mars 2011, qui explique de manière claire que l'« équilibre des finances publiques » présuppose des attaques contre les retraites, les dépenses de santé et allocations sociales [[The Europlus Pact](#), page 19 in the Council conclusions, 24-25. March 2011].

2. Un pilotage automatique

Lorsque le « frein à la dette » n'est pas respecté par un gouvernement lors de l'adoption du budget national, des mécanismes au sein même de la législation nationale devraient déclencher des sanctions – suffisamment sérieuses pour remettre le gouvernement sur la voie d'une « réduction des déficits ».

Cela pose la question suivante : dans ce cas, qui va remettre les gouvernements dans la droite ligne, et comment ? Qui va poursuivre les gouvernements et les obliger à changer leur politique économique, et par quel biais ? Le traité nous donne quelques indices. La responsabilité pour définir les « principes communs » des règles budgétaires est dévolue à la Commission européenne, y compris les principes sur « l'indépendance des institutions responsables au niveau européen pour contrôler le respect strict des règles ». En d'autres termes, des instances indépendantes seront mises en place au niveau national, probablement composées d'experts et d'économistes, afin de veiller à l'application de la discipline budgétaire [A strong role for independent bodies has been debated for a while in the EU institutions and new legislation seems to be coming up].

3. L'austérité à perpétuité

Aucune limite temporelle n'est prévue au renforcement des politiques budgétaires.

Le texte stipule en effet que les États membres doivent adopter des « dispositions à caractère contraignant, de préférence constitutionnelles, ou bien avec la garantie d'une application et d'une adhésion totale lors du processus d'adoption du budget national ». En d'autres termes, de manière permanente.

La préférence de l'Allemagne va pour la procédure constitutionnelle. L'Allemagne a récemment adopté une modification constitutionnelle qui s'apprête à forcer les gouvernements futurs à rester en dessous d'un déficit structurel de 0,35%. C'est ce type de mesure que la Chancelière Merkel souhaiterait voir appliquer dans les autres États membres. Il y a cependant d'autres possibilités, qui doivent néanmoins s'appliquer de manière permanente. Comme l'indiquait la Chancelière :

« Le frein à la dette va être contraignant et s'appliquer de manière permanente. Il ne doit en aucun cas pouvoir être changé par une nouvelle majorité parlementaire ». [[The Guardian](#), 30 January 2012]

Bien sûr, le texte stipule qu'il faut « respecter totalement les prérogatives des parlements nationaux », mais dans un tel contexte, cela sonne davantage comme un véritable pied-de-nez.

Dans certains pays, une modification de la constitution nécessite un référendum, et il s'agit là d'un scénario à éviter à tout prix pour les promoteurs du Pacte budgétaire. Une manière de faire cela,

dans le cadre de ce nouveau traité européen qui n'en est pas un, serait de mettre en place une règle permanente, quasi-constitutionnelle, mais en dehors de la Constitution.

4. En cas de doute, la Cour européenne de justice aura le dernier mot

Que se passe-t-il si un État membre considère qu'un autre État membre n'a pas adopté de législation suffisamment contraignante pour mettre en œuvre les règles du traité ? Dans ce cas, le plaignant peut porter plainte auprès de la Cour de justice européenne (CJCE). Cela peut s'avérer quelque peu surprenant : en effet, le rôle de la CJCE est de s'assurer du respect de la législation européenne, pas de régler des différends entre États de manière générale ou sur la base de traités hors de l'Union européenne. Pourtant, la CJCE pourra à ce titre imposer des amendes à hauteur de 0,1% du PIB.

Ce rôle clé dévolu à la Cour européenne de justice pourrait devenir très important dans le futur. Il permettra à tout État membre de porter plainte sur tout aspect de la mise en œuvre du traité dans un autre État membre.

5. Peu ou pas de flexibilité

Les signataires devront-ils ramener leur déficit structurel en dessous de 0,5% du PIB dès l'application du traité ?

Non, mais cela devra se faire rapidement. Le temps dévolu n'est pas encore clairement défini dans les propositions de la Commission. Dans leurs « efforts » pour réduire les déficits, les signataires auront exceptionnellement la possibilité de dévier du chemin étroit de l'austérité, dans le cas où ils feraient face à une récession ou croissance faible, à condition que cela ne mette pas en danger l'atteinte d'un « équilibre budgétaire à moyen terme ». La même exception figure lorsque l'objectif de 0,5% est atteint.

Cette exception reste néanmoins très floue, et pourrait ne jamais entrer en vigueur. La seule véritable disposition permettant une flexibilité concerne les États qui sont peu endettés, pour lesquels un déficit de 1% du PIB est toléré. Mais peu de signataires pourront profiter de cette exception dans les prochaines années [[Eurostat Newsrelease](#), 6. February 2012]. Même en temps de crise, les signataires qui souhaiteraient mettre en place des politiques budgétaires ambitieuses et des investissements publics se verront opposer des obstacles importants. Il s'agit de tuer dans l'œuf toute tentative de réponse keynésienne à la crise, réponse qui a pourtant prouvé son efficacité dans le passé quand bien même elle aurait provoqué d'importants déficits.

« Quand tout va bien, de tels resserrement budgétaires sont inutiles. Quand tout va mal, ils ont des conséquences néfastes. Ce n'est pas un signe de mauvaise gestion que de présenter des déficits en temps de crise » comme l'explique l'économiste Jesper Jeffersen [Professor Jesper Jepsen, interview, 24th of February].

Ce traité s'apprête donc à graver dans le marbre une réponse à la crise qui s'avère inadaptée, et à faire en sorte que, en temps de crise, ce soient les dépenses publiques qui soient systématiquement désignées comme responsables – même si, comme c'est le cas aujourd'hui, les causes de la crise se trouvent davantage dans le fonctionnement du secteur privé.

Mauvais diagnostic... mauvais traitements.

6. La méthode de calcul est biaisée, et stigmatise les dépenses sociales

Les détails du calcul du « déficit structurel » sont trop compliqués pour être compréhensibles et transparents vis-à-vis du grand public. En fait, il n'y a pas de consensus au plan international, ni même à l'échelle européenne, sur la méthode de calcul. Le FMI, l'OCDE, la Banque centrale européenne et la Commission européenne, chacun utilise sa propre approche. Pourtant, la méthode utilisée joue un rôle crucial. Ce chiffre de 0,5% peut déterminer à maints égards l'avenir de nos droits sociaux. Déterminer si un État se trouve d'un côté ou de l'autre de ce seuil dépend dans une large mesure de la méthode de calcul.

Un exemple : en 2011, la Commission a calculé que le déficit structurel du Danemark était de 3%. Le gouvernement danois, quant à lui, a avancé le chiffre de 1%. Si c'était le chiffre de la Commission qui devait être utilisé, le pays devrait faire en termes d'efforts budgétaires le double des économies qu'il a réalisé en « réformant » son système de retraite (c'est-à-dire en réduisant les pensions).

Pour la Banque nationale danoise et le Ministre des finances du Danemark, la méthode employée par le gouvernement reflète mieux la réalité de l'économie danoise, tandis que la méthode de la Commission comprend des biais à l'égard des pays qui disposent de systèmes de protection sociale conséquents [European Commission, [European Economy n°3](#), 2006]. Pourtant, c'est bien la Commission qui sera en charge des principes communs de calcul des déficits structurels, et il y a fort à parier qu'elle proposera les mêmes méthodes qu'elle utilise actuellement.

Les méthodes employées par un État pourront par ailleurs être portées devant la Cour de justice européenne si elles sont considérées comme inadaptées. Il y a là encore fort à parier que la Cour soutiendra les méthodes employées par la Commission depuis des années. Ainsi les méthodes nationales de calcul risquent de ne pas faire long-feu : la Commission devrait faire de l'adoption de règles uniformes une priorité ; ces règles pourraient s'avérer un outil politique de premier choix pour imposer la discipline budgétaire.

7. Il s'agit d'un outil politique – les calculs sont peu fiables, voire dangereux

La Commission aura donc un rôle considérable vis-à-vis de l'établissement de ces règles de calcul. C'est peu dire, pourtant, que la Commission a, à plusieurs occasions, fait preuve d'une certaine forme de partialité dans ses fameux calculs. Le cas de l'Irlande est particulièrement parlant : fin 2008, la Commission avait prévu de très bonnes perspectives pour l'économie irlandaise, qui s'est pourtant effondrée en 2009. Plus étonnant sans doute, les calculs que la Commission a réalisés après l'arrivée de la crise. Selon ces calculs, l'Irlande, qui subit actuellement une crise économique majeure, serait pourtant proche d'un optimum de performance [Examples from Pat McArdle; "[The Euro Crisis: The 'Fiscal Compact' and Fiscal Policy](#)", Working Paper 6, Institute of International and European Affairs, 2012, page 13.]

Si les calculs de la Commission comportent des biais, ce n'est pas uniquement faute d'une boule de Cristal. Le calcul du « déficit structurel » comporte quantité d'impondérables [A thorough critique of the method of the Commission has been carried out by the Danish National Bank (Economic Department): Ann-Louise Winther; "[Konjunkturudsving og offentlige finanser](#)", Kvartalsoversigt, 1.

Kvartal 2011 del 1, Danmarks Nationalbank, 2011, pp. 71-91.], si bien que cet indicateur n'est pas vraiment pertinent pour juger de l'état de l'économie.

Dans le cadre du Pacte budgétaire, il est davantage utilisé comme un outil pour jeter l'opprobre sur les dépenses publiques comme des maux, et pousser les États à réformer leurs économies.

8. La zone euro est aux manettes

Au-delà du « frein à la dette », le traité comporte deux sections importantes.

La première reprend la décision prise en octobre de tenir deux sommets de la zone euro par an. Ces sommets seront présidés par un nouveau président du sommet de la zone euro qui sera « *désigné par les chefs d'État et de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l'euro à la majorité simple, en même temps que le Conseil européen élit son Président, et pour la même durée* ».

Cette partie du traité a prêté à controverse, en effet plusieurs pays en dehors de la zone euro, la Pologne en tête, ont exprimé leurs craintes que les décisions importantes soient prises au sein du club de l'euro (à la majorité qualifiée), club duquel ils seraient écartés. Le traité prévoit en l'occurrence que les pays hors de la zone euro puissent assister aux Sommets comme participants, ainsi que la tenue d'un Sommet des signataires du Pacte budgétaire.

9. Soumission et amendes aux pays en déficits

La seconde section concerne les règles à l'égard des pays en déficits, qui sont elles aussi modifiées. Dans le cadre des traités européens, il existe une « procédure de déficit excessif » qui vise à obliger les États membres à rester sous le seuil de 3% de déficit. Cette procédure comprend plusieurs étapes : tout d'abord, la décision de lancer la procédure doit être prise par Conseil européen sur proposition de la Commission, puis l'État membre concerné doit produire un rapport sur les mesures qu'il considère de prendre pour résorber le déficit, enfin en cas d'absence de résultats, il peut recevoir un avertissement ou une amende s'il appartient à la zone euro.

Cette procédure est considérablement renforcée avec le Pacte budgétaire. En effet, les décisions seront désormais prises à la « majorité inversée », y compris pour le lancement de la procédure. Le traité prévoit en effet qu'il faudra une majorité qualifiée des membres de la zone euro pour s'opposer au lancement des poursuites contre un État membre.

Aujourd'hui, seuls quatre membres de la zone euro ne sont pas sous le coup d'une procédure de déficit excessif [Sweden, Finland, Estonia, and Luxembourg, are the exceptions to the rule. Voir [ici](#)], mais le mode de vote rendait la procédure lente voire la bloquait. La majorité qualifiée étant difficile à obtenir, ce sera désormais plus simple d'infliger des amendes. En 2011, la France s'était opposée à la majorité inversée... Ce sera désormais la règle avec le nouveau traité.

10. Le traité va entrer dans la législation européenne

Le traité n'est pas un traité européen. Pourtant, il donne des tâches et responsabilités considérables à la Commission, et confère à la Cour de justice européenne un pouvoir considérable. Il est néanmoins prévu qu'il intègre, d'ici 5 ans, la législation européenne. Vu l'état des discussions, ce scénario est tout à fait probable. La République Tchèque et le Royaume-Uni ne sont pour le moment

pas signataires, mais des arrangements sont en bonne voie d'être trouvés, et le Royaume-Uni pourrait bien bénéficier d'exemptions à certaines clauses dans le cadre d'un traité de l'UE.

Un danger pour la société et la démocratie

D'ici à ce qu'il soit intégré à la législation européenne, cela ne fera pas de différence. Le vrai changement sera sur le court terme. Déjà l'an dernier, les règles concernant la surveillance des budgets en déficit ont été considérablement renforcées, avec un resserrement des délais, des exigences plus pressantes et plus contraignantes pour la mise en place de mesures d'austérité, des amendes plus élevées... Avec le Pacte pour l'euro et les réformes de la gouvernance économique (« six-pack »), cette tendance s'est accrue. Le « traité d'austérité » resserre un cran de plus les vis d'un édifice institutionnel complexe qui fait de l'austérité l'alpha et l'oméga des politiques économiques européennes... Et qui s'apprête à heurter de plein fouet les droits sociaux et la protection sociale.

Néanmoins, tout n'est pas encore joué. Le fait que 25 chefs d'État et de gouvernement aient paraphé le texte ne signifie pas que tout est terminé. Pour commencer, le traité doit être ratifié, et malgré le fait qu'il ait été tout particulièrement pensé pour éviter de susciter le débat démocratique, le gouvernement irlandais a d'ores et déjà été forcé d'appeler à un référendum en fin d'année. Et quand bien même il serait ratifié et mis en œuvre, ce traité sera sans doute la cible d'une résistance sociale massive, lorsque ses conséquences deviendront claires.