

Faut-il corseter les politiques budgétaires dans la zone euro ?

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, octobre 2010

Ne l'oublions pas, la crise financière des années 2007-2009 n'a pas été provoquée par des politiques budgétaires aventureuses des pays de la zone euro. La crise est due à l'aveuglement et à l'avidité des marchés financiers comme à des stratégies macroéconomiques insoutenables des pays anglo-saxons et des pays trop compétitifs (Allemagne, Chine). Avant la crise, les pays de la zone euro ne pratiquaient pas des politiques extravagantes de hausses des dépenses publiques. Au contraire, la part des dépenses publiques dans le PIB avait diminué de 2,5 points de 1997 à 2007 ; en 2007, le solde public global des pays de la zone ne présentait qu'un déficit de 0,6 % du PIB, inférieur au niveau requis pour stabiliser la dette. Pourtant depuis la création de la zone euro, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), mal conçu, a été une source permanente de tensions entre la Commission et les Etats membres. Les instances européennes, polarisées sur des normes arbitraires de déficit public, ont été incapables de mettre en œuvre une coordination satisfaisante des politiques économiques, soutenant une croissance satisfaisante en Europe et évitant l'accroissement des disparités parmi les Etats membres.

En 2010, le déficit public global de la zone euro est inférieur à celui des Etats-Unis ou du Royaume-Uni. Pourquoi pratiquement tous les pays de la zone sont-ils sous le coup d'une procédure de déficit excessif (PDE)? Pourquoi les marchés continuent-ils de spéculer contre certains pays de la zone, leur imposant des taux d'intérêt insoutenables, malgré la garantie du Fonds de Stabilité Européen et de la Banque centrale européenne (BCE) ?

L'organisation économique de la zone euro n'est pas satisfaisante puisque la solidarité des pays membres n'est pas automatique, puisque le financement du déficit public d'un Etat membre n'est pas assuré, contrairement à la situation de tous les autres pays développés. Ceci permet aux marchés de spéculer sur l'éclatement de la zone, sur l'expulsion ou sur la faillite d'un pays membre. Ainsi, les marchés imposent-ils à certains pays des taux d'intérêt exorbitants qui renforcent le risque d'éclatement. Menacés de voir leur dette dégradée par les agences de notation, tous les pays de la zone se retrouvent contraints de pratiquer des politiques restrictives, en période de demande insuffisante. Peut-on accepter que les politiques économiques en Europe soient soumises en permanence aux diktats des marchés ? Ceux-ci n'ont guère fait la preuve de leur clairvoyance avant la crise. La priorité devrait être de repenser l'organisation de la zone euro pour garantir les dettes publiques, les soustraire aux humeurs des marchés, et permettre aux pays de mettre en œuvre les politiques budgétaires appropriées à une période de récession.

Le fait est que la Commission n'a pas tiré toutes les leçons de la crise financière. Au contraire, elle utilise la crise grecque pour faire oublier la crise financière et la période horrible où elle a dû accepter de mettre le Pacte de Stabilité sous le boisseau. Maintenant, elle veut utiliser la menace des agences de notation pour imposer ses obsessions de toujours : contrôler les politiques budgétaires, les soustraire à des gouvernements soumis à des votes démocratiques, obliger les pays à réduire leurs dépenses publiques et en particulier sociales.

Le 12 mai dernier, la Commission avait publié une première communication intitulée : « Renforcer la coordination des politiques économiques ». Elle maintenait, contre l'évidence, que « les règles et les principes du PSC sont pertinents et valables » ; il faut seulement obliger les pays à les respecter.

Le 30 juin, la Commission a proposé d'introduire un premier « semestre européen », où tous les États membres présenteraient leurs politiques budgétaires, de court et de moyen terme, et leurs projets de réformes structurelles à la Commission et au Conseil européen, qui donneraient leur avis avant le vote des parlements nationaux au second semestre. Les parlements nationaux seront donc plus ou moins contraints par les décisions prises au niveau européen. Certes, un tel processus pourrait être utile s'il s'agissait de définir une stratégie économique concertée, mais le risque de ce « semestre » est d'augmenter les pressions en faveur de politiques d'austérité budgétaire et de réformes libérales. On le

voit aujourd'hui : la Commission lance des PDE, mais ne demande pas aux pays qui ont des marges de manœuvre en matière de politique budgétaire ou salariale d'entreprendre des politiques expansionnistes pour compenser les efforts que font la Grèce, l'Irlande ou l'Espagne. Cette proposition a été acceptée par le Conseil le 7 septembre 2010.

Le 29 septembre, la Commission a présenté un ensemble de propositions visant à renforcer la gouvernance économique, qui en fait diminuerait l'autonomie des Etats membres, les obligerait au strict respect de règles sans signification économique et nuirait à leur capacité à stabiliser leur économie :

- Les pays pourront être sanctionnés si les dépenses publiques augmentent plus vite que le taux de croissance *prudent* du PIB (sauf si ceci est compensé par des hausses de recettes ou si le pays est en excédent budgétaire). Ceci interdirait les mesures de soutien par la hausse des dépenses publiques. Qui mesurera la croissance *prudente* ? Sera-t-elle de 1% du PIB comme les dernières estimations de la Commission de la croissance potentielle ? En période dépressive, avons-nous vraiment besoin de prudence ? La prudence est certes une vertu privée, mais l'Etat doit-il donner un trop vertueux exemple ? Que se passerait-il si, par prudence, les ménages renonçaient à consommer, les entreprises à investir ?

- Les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB pourront être soumis à une PDE si le ratio de dette n'a pas diminué d'au moins un vingtième par an de l'écart avec 60 % (ceci en moyenne dans les 3 dernières années). Mais il est pratiquement impossible d'éviter la croissance de ce ratio en période de ralentissement économique. Cette nouvelle règle renforce la contrainte de déficit en période de faible croissance. Pour un pays ayant une dette de 90 % du PIB, le déficit public ne devra pas dépasser 2 % du PIB si sa croissance est de 2 %, mais 1 % si sa croissance est de 1%. Selon la Commission, la décision de sanction tiendra compte de l'évolution conjoncturelle, mais aussi des réformes des systèmes de retraite introduisant un pilier de retraite par capitalisation. Après la crise financière, L'Europe doit-elle continuer à promouvoir la capitalisation ?

- Les pays dont les dépenses publiques augmentent *trop* vite ou ceux soumis à une PDE devront faire un dépôt de 0,2% du PIB, qui pourra être confisqué si les mesures requises ne sont pas mises en œuvre.

- Le projet maintient la limite de déficit budgétaire de 3% du PIB, l'objectif d'équilibre à moyen terme et la contrainte pour les pays ayant un déficit structurel de réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 % par an, alors même que ces contraintes n'ont aucun fondement macroéconomique et ont été la source de tensions permanentes dans la zone. La Commission veut que les sanctions du non-respect de ces règles, deviennent automatiques et plus lourdes.

- La Commission veut imposer aux pays d'intégrer dans leurs cadres budgétaires les règles européennes (les limites de 3 et de 60 %, l'objectif d'équilibre à moyen terme) et de mettre en place un contrôle du respect de ces règles par une « institution budgétaire indépendante ».

- La Commission réclame qu'il faille désormais la majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer aux mesures et aux sanctions qu'elle préconise, ceci devant assurer l'automatisme des sanctions.

- La Commission se propose de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs en suivant un tableau de bord des variables pertinentes (compétitivité, déficit extérieur, dettes publique et privées). Notons que le taux de chômage n'y figure pas. Une procédure de déséquilibres excessifs sera mise en place. Des recommandations seront envoyées aux pays en situation de déséquilibre. Des amendes pourront être décidées. Mais rien n'indique que la surveillance sera symétrique, que l'on sanctionnera les pays qui pèsent sur les autres par des politiques budgétaire et salariale trop restrictives. Rien n'indique que la Commission préconisera une stratégie coordonnée pour lutter contre les déséquilibres : compenser la politique restrictive de certains pays par des politiques expansionnistes dans d'autres, réduire les différentiels de compétitivité par des hausses de salaire dans

les pays où la part des salaires dans la VA a diminué, lancer de grands emprunts européens pour aider les pays en difficulté et pour financer la reconversion verte de l'industrie.

Le projet de la Commission demande une révision du Traité de Lisbonne ; il met gravement en cause l'autonomie des Etats membres ; c'est une nouvelle étape vers la dé-politisation des politiques budgétaires ; il augmentera encore les tensions entre la Commission et les Etats membres. Par ailleurs, ce projet est dangereux au niveau économique : il imposerait à tous les pays de se lancer dans des politiques d'austérité qui freineraient la reprise pour atteindre un objectif, l'équilibre des finances publiques, qui peut être incompatible avec les nécessités de l'équilibre macroéconomique ; de soumettre leur politique à des comités d'experts alors que la crise a bien montré le besoin d'une action forte et résolue. La Commission reste dans sa vision technocratique : il lui faut contrôler des Etats membres gaspilleurs et indociles.

Le 18 octobre, les ministres des affaires économiques des Etats membres ont entériné ce projet, qui devra encore avoir l'accord des chefs d'Etat et de gouvernement à la fin du mois. Le risque est grand que ce projet soit adopté, les pays les plus réticents ne voulant pas s'attirer les foudres des marchés.

Le projet de la Commission devrait pourtant faire l'objet d'un vaste débat en Europe. Il devrait être soumis aux opinions publiques et aux votes des pays membres. La France, attachée à une politique économique active, devrait s'y opposer nettement et chercher des alliés en Europe pour proposer une autre politique : une coordination ouverte des politiques économiques, sans normes préalables, mettant en place une stratégie macroéconomique axée sur le retour au plein-emploi par une croissance soutenable.

Au sommet de Deauville, la Chancelière allemande et le Président français ont accepté les fondements économiques de ce projet, en refusant toutefois l'augmentation des pouvoirs de la Commission : les sanctions devraient être automatiques, mais continueraient d'être décidées par le Conseil à la majorité qualifiée. C'est un compromis ambigu et lourd de futures tensions. Ils ont rajoutés deux propositions : prévoir que les pays fautifs pourraient se voir priver de leurs droits de vote dans les instances européennes, ceci introduirait en fait la possibilité de l'exclusion d'un pays ; mettre sur pied un mécanisme de faillite ordonnée d'un Etat membre. Le risque est grand que ces deux dispositifs par les marchés soient interprétés comme des signes d'absence de solidarité en Europe. Les marchés seront renforcés dans leur conviction que les dettes publiques des pays de la zone Euro ne sont pas garanties ; qu'il est donc légitime de demander des primes de risques pour les détenir et qu'il peut être rentable de spéculer à la faillite.