

L'austérité, une construction européenne ?

Xavier Dupret (Cfs asbl)

Le 2 mars 2012, les chefs d'Etat et de gouvernements européens signaient un nouveau traité dont l'entrée en vigueur était programmée au début de l'année 2013. Il s'agit du Pacte budgétaire ou Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance de l'Union économique et monétaire (TSCG)¹. Ce Pacte budgétaire est d'une importance capitale si l'on veut se donner les moyens de comprendre l'évolution des politiques économiques en Europe depuis l'éclatement de la crise de 2007-2008.

Rétroactes

En 2009, la crise faisait rage sur le Vieux Continent. A cette époque, le Produit Intérieur Brut (PIB) des pays les plus avancés a diminué de 4,25%. Il s'agit du plus fort recul de l'économie mondiale enregistré depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ni plus ni moins. Dès lors, en 2009, les plans de relance se sont multipliés dans la zone euro. Ce type de politique entre naturellement en contradiction avec les dispositions du traité de Maastricht conclu en 1992.

Ce dernier prescrivait un certain nombre de conditions aux Etats de l'Union européenne pour entrer dans la future zone euro. Dans chaque pays désireux d'intégrer la zone euro, le taux d'inflation ne pouvait, sous aucun prétexte, dépasser de 1,5 % celui des trois pays membres ayant les taux les plus faibles. L'endettement public devait, dans tous les cas de figure, être inférieur à 60% du PIB. Et les déficits budgétaires ne pouvaient, sous aucun prétexte, dépasser les 3% du PIB.

En ce qui concerne les endettements publics, l'interprétation des critères de Maastricht a été des plus souples. Si un taux d'endettement public de 60% du PIB avait été appliqué dans toute sa rigueur, jamais la Belgique n'aurait intégré la zone euro. En revanche, le critère relatif aux déficits budgétaires a fait office de pierre d'angle des politiques d'harmonisation dans la zone euro.

Et c'est ici qu'intervient le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (ou Pacte budgétaire). Depuis l'adoption du Traité de Maastricht, on doit décrire la construction européenne comme une longue marche à l'austérité. Alors que le pacte de stabilité et de croissance formalisait l'interdiction pour les Etats-membres de garder leur déficit et leur dette publique en-dessous des seuils fatidiques fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 (soit huit ans avant la crise) prenaient la décision de maintenir, à l'avenir, leur déficit et leur dette publique en-dessous des seuils précités.

La réforme "Six-Pack" a été introduite suite à la saisie du Conseil et du Parlement européen par la Commission (gardienne des traités) lorsque cette dernière s'inquiétait, dès octobre 2010, de la montée des déficits et des dettes publics en Europe. Comme son nom l'indique, le Six-Pack désigne un ensemble de six textes. Trois règlements ont été adoptés afin de durcir spécifiquement le Pacte de stabilité et de croissance. D'autre part, deux règlements ont été adoptés afin d'élargir la

¹ TSCG ou « Tous saignés comme des Grecs » pour reprendre le slogan de la campagne de la FGTEB.

surveillance à l'ensemble des déséquilibres macro-économiques, en instaurant deux volets préventifs et correctifs renforcés. Ce à quoi s'ajoute une directive (6^{ème} texte) détaillant le cadre de politique budgétaire que les États membres doivent respecter pour satisfaire à leurs obligations en matière de déficits publics excessifs.

Le 30 mai 2013, ce bel arsenal régressif se doublait du two-pack. Cible du dispositif : les pays en difficulté qui demandent à bénéficier d'une assistance financière. La philosophie globale consiste en un objectif d'encadrement encore plus direct des finances publiques des États sous pression.

Le TSCG, pour sa part, est venu corseter cet édifice austéritaire en mettant en avant la règle d'or budgétaire. Cette dernière énonce que chaque État-membre devra atteindre un objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel jamais supérieur à 0,5% du PIB. Afin de contraindre les pays à respecter la discipline budgétaire, le nouveau traité prévoit des règles communes de gouvernance économique et budgétaire². Exigé par l'Allemagne en échange de sa solidarité (au demeurant, des plus limitée) avec ses partenaires de l'Eurozone (dont certains en grande difficulté), le pacte budgétaire européen introduit une règle d'or que les médias ont abondamment évoquée.

La règle d'or constitue, comme nous l'avons vu, le cœur du TSCG. La règle d'or engage les pays signataires à avoir des budgets en équilibre ou en excédent. Elle prévoit ainsi que le déficit structurel d'un pays ne pourra, en aucun cas, dépasser 0,5% du PIB³. Que signifie le concept de déficit structurel ?

Seuls trois États membres de l'eurozone présentent un déficit en-dessous de 3%. Il s'agit du Luxembourg, de la Finlande et de l'Estonie. Pour tous les autres pays, les coupes budgétaires seront considérables.

En Belgique, sur un déficit total de 4,6% du PIB en 2011, 4% sont considérés par la Commission comme structurels. On peut calculer l'effort que représente l'application du TSCG pour notre pays. 0,6% du PIB n'étant pas structurels, ceux-ci ne sont donc pas à intégrer dans le calcul. Comme on le sait, la règle d'or reconnaît comme légitime et acceptable un déficit structurel de 0,5% du PIB. Au total, un déficit de 1,1% du PIB est accepté de la part de la Commission. Il faut envisager des coupes claires dans les budgets des pouvoirs publics belges (entités fédérées comprises) pour 3,5% du PIB (4,6-1,1).

Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Le PIB de la Belgique s'élevait, en 2011, à 370 milliards d'euros. 3,5% de ce montant, cela revient, pour une seule année budgétaire, à une « économie » de 12,95 milliards d'euros. Les dépenses primaires prévues au budget de l'État fédéral, en 2011, s'élevaient à 38,5 milliards d'euros. La lecture de ces chiffres donne à penser que l'effort budgétaire ne sera pas le fait du seul État fédéral mais implique aussi la sécurité sociale et les entités fédérées qui bénéficient de transferts.

Austérité à vie ?

Fait unique dans l'histoire du dialogue social européen, pour la première fois la Confédération européenne des syndicats (CES) s'est opposée à un traité européen tandis que la fédération patronale européenne saluait les mesures contenues dans le TSCG.

³ Pour les pays ayant une dette publique inférieure à 60% du PIB, un déficit structurel de 1% du PIB est permis.

« 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 (...) des institutions européennes. C'est pourquoi nous y sommes opposés » s'indignait Bernadette Ségol, secrétaire générale de la CES⁴.

En effet, la plupart des analystes économiques estiment que le TSCG n'est pas de nature à remettre la zone euro sur la voie de la croissance. La plupart des commentateurs et analystes s'accordent pour dire que ce traité ne va en rien résoudre la crise de la zone euro⁵. Mais son contenu satisfera l'électorat de la droite merkelienne en Allemagne. La Chancelière Angela Merkel a pu, de la sorte, démontré sa fermeté à l'égard des pays en crise qui demanderaient le co-financement du Mécanisme Européen de Stabilité (MES). Qu'est-ce que le MES ? Ce dernier a été institué en septembre 2012. Il s'agit d'une institution financière créée par les Etats membres de la zone euro dont la fonction est de lever des capitaux sur les marchés financiers pour aider les Etats en difficulté. Soucieuse de diminuer la facture pour le contribuable allemand, le gouvernement Merkel a mis des conditions assez strictes au recours au MES.

De cet ÉTAT de choses, découle la politique d'austérité prônée au niveau européen. Le TSCG ne prévoit, par ailleurs, aucune limite temporelle aux politiques d'austérité budgétaire.

Le TSCG précise que les Etats membres doivent adopter des dispositions revêtant un caractère contraignant (de préférence via la Constitution). Si la voie constitutionnelle n'est pas privilégiée par un Etat, celui-ci, en vertu du pacte budgétaire, devra, malgré tout, exprimer la garantie d'une application et d'une adhésion totales lors du processus d'adoption du budget national. Comme nous le verrons plus tard, cette bonne volonté sera testée en permanence par un processus de coordination intra-européen.

Le gouvernement allemand a clairement marqué une préférence pour une procédure d'ordre constitutionnel. C'est ainsi que l'Allemagne est allée plus loin que le TSCG et a modifié sa constitution de façon à forcer les gouvernements futurs à ne jamais connaître de déficits qui dépasseraient les 0,35% du PIB. L'objectif de l'administration Merkel était, à cette époque, très clair et visait à influencer tous les autres gouvernements européens. «Le frein à la dette va être contraignant et s'appliquer de manière permanente. Les règles ne doivent en aucun cas pouvoir être changées par une nouvelle majorité parlementaire ».⁶

L'austérité à vie, horizon des politiques économiques européennes, voilà le cœur du TSCG qui institue une réelle obligation pour les États membres de durcir leurs politiques budgétaires, sans limite de temps et de façon bien plus dure que ce qui existait auparavant dans le Traité de Maastricht. Pour les pays qui contreviendraient aux dispositions spécifiquement budgétaires du TSCG, des amendes sont prévues. C'est dire si le pilotage budgétaire va définitivement passer de l'orbite des parlements nationaux à la sphère européenne (et plus particulièrement, la Commission) avec amendes à la clé.

Car pour concrétiser le " frein à la dette ", pour reprendre l'expression utilisée par Angela Merkel, le traité comporte deux autres sections particulièrement contraignantes pour les Etats membres. La

⁴ Communiqué de presse de la CES, 31 janvier 2012, site web sur INTERNET : <http://etuc.org/a/960>

⁵ Voir à ce sujet KRUGMAN Paul, New York Times, édition mise en ligne le 17 juin 2012.

⁶ The Guardian, édition mise en ligne le 30 janvier 2012.

première consiste à organiser deux sommets de la zone euro par an. Ces sommets donneront lieu à un examen minutieux de la trajectoire budgétaire des Etats membres.

Corsetage et Commission

La seconde disposition du TSCG de nature contraignante a trait aux sanctions qui seront appliquées aux pays en situation de déficit budgétaire excessif. Le traité de Maastricht prévoyait, en effet, une « procédure de déficit excessif » dont l'objectif consistait à encadrer les États membres de façon à ce qu'ils restent sous la barre des 3% de déficit. Cette procédure présentait un faible degré d'effectivité dans la mesure où elle était particulièrement lourde. La décision de lancer la procédure devait être adoptée par Conseil européen sur proposition de la Commission.

Ensuite, l'Etat membre incriminé devait introduire, auprès de ces deux instances, un état des lieux détaillant les mesures qu'il comptait prendre pour mettre fin à la situation de déficit. Et c'est seulement en l'absence de résultats jugés satisfaisants par les instances européennes qu'un Etat pouvait *in fine* recevoir un avertissement voire une amende (s'il appartenait à la zone euro).

Qui plus est, ces hypothétiques sanctions devaient être décidées à la majorité qualifiée. Au sein du Conseil européen, le vote de chaque pays est pondéré selon la taille de sa population. Une décision doit obtenir au moins 73,9 % des suffrages pour être adoptée selon la procédure de la majorité qualifiée. Condamner un Etat membre en raison de déficits jugés excessifs s'avérait donc particulièrement complexe sur le plan du processus décisionnel. On peut même dire que ce type de dispositions bloquait littéralement la capacité des institutions européennes à mettre à l'amende un Etat car la majorité qualifiée est particulièrement difficile à obtenir.

Avec le TSCG, la donne change radicalement. C'est à la majorité qualifiée que l'on pourra décider de ne pas poursuivre un Etat membre⁷. La Commission européenne a désormais les mains libres pour imposer aux Etats membres un changement de politique économique. A terme, des comités d'experts « indépendants » (mais adeptes de l'austérité aveugle) seront mis en place au sein de chaque Etat membre. Ces comités seront chargés de veiller au bon respect de l'orthodoxie budgétaire européenne. Et c'est la Commission qui sera chargée de définir les principes sur « l'indépendance des institutions responsables au niveau national pour contrôler le respect strict des règles budgétaires » contenues dans le TSCG⁸.

De plus, à titre préventif, la Cour de justice européenne de Luxembourg jouera un rôle pour forcer les Etats membres à se mettre en règle avec les dispositions du TSCG. Ainsi, si un État membre considère qu'un autre État n'a pas adopté de législation interne suffisamment contraignante pour appliquer le traité, il pourra s'en plaindre devant la Cour Européenne de Justice. Et, le cas échéant, cette dernière pourra imposer des amendes à hauteur de 0,1% du PIB à l'Etat « voyou ».

Impact sur les politiques sociales

Les modalités de calcul permettant d'établir le « déficit structurel » d'un Etat membre sont extrêmement complexes et peuvent d'autant moins faire l'objet d'un débat démocratique qu'en réalité, personne ne sait, aujourd'hui, ce qu'est un déficit structurel. En réalité, il n'existe aucune règle faisant l'unanimité concernant la méthode de calcul d'un déficit structurel. La Banque centrale

⁷ Article 7 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

⁸ TSCG, article 3

européenne et la Commission n'utilisent pas la même méthodologie. Et cette dernière diffère encore de celle utilisée par l'OCDE. Flou artistique ? Que *nenni* !

La signification profonde de tout ce qui précède se situe à un niveau plus clairement politique. On notera que le TSCG vise, lorsqu'il est question de caractériser une situation de déficit, tout particulièrement le volet « dépenses » d'un budget sans porter une attention, au moins égale, à son volet « recettes ». Au mois d'octobre 2012, sur les 27 États membres de l'Union européenne, 24 faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif (parmi ces 24 États membres, on comptait 15 pays de l'eurozone). La procédure pour déficit excessif revêt un caractère automatique. Elle s'enclenche automatiquement dès que le déficit d'un État membre dépasse les 3% du PIB. Le Conseil des ministres des finances et du budget des États membres (également nommé Ecofin) adresse alors des recommandations au contrevenant à la discipline budgétaire. Or, on s'aperçoit qu'actuellement, les recommandations de l'Ecofin sont des plus claires.

Il faut trancher dans les dépenses. Principalement, les dépenses sociales. Ces recommandations ne font, d'ailleurs, que suivre les axes de politique générale définis par le Conseil de l'Europe lorsque ce dernier concluait le Pacte pour l'euro en mars 2011⁹. Le document de synthèse de cette réunion du Conseil européen ne faisait aucun mystère quant à ses intentions de « réformer » (air connu) les systèmes de protection de l'Union européenne. L'objectif assigné à ces réformes procédait, sans ambiguïté, d'une philosophie d'assainissement des finances publiques¹⁰. Aux systèmes de sécurité sociale à s'adapter à la nouvelle donne budgétaire et fiscale européenne. Voilà pourquoi il n'est pas exagéré de parler de dynamique foncièrement antisociale et ce quand bien même, rien n'oblige formellement, dans les traités, les États à sabrer explicitement dans leurs dépenses sociales.

Dans le document de synthèse rédigé au terme de la réunion du Conseil européen ayant pour objet l'adoption du pacte pour l'euro (mars 2001), les règles fiscales nationales étaient uniquement appréhendées sous l'angle des réformes à adopter pour favoriser la conformité au pacte de stabilité pour l'euro. Par voie de conséquence, financer la protection sociale par de nouvelles recettes fiscales était, dès l'adoption du pacte pour l'euro, exclu.

Terminons par une anecdote. En 2011, la Commission européenne a estimé que le déficit structurel du Danemark atteignait le niveau (fatidique) des 3% du PIB¹¹. Les autorités danoises évoquaient, pour leur part, un déficit de 1% et estimaient que la méthode de la Commission se caractérisait par des biais concernant les pays disposant d'une protection sociale fort développée¹².

Par-delà les querelles de chiffres et de méthodes, on notera, avec intérêt, que, suite à l'adoption de la procédure pour déficit excessif à l'encontre de Copenhague, le gouvernement danois a réformé de fond en comble sa protection sociale. La durée de versement des allocations de chômage est passée de 4 à 2 ans. De plus, l'âge de prise de cours de la retraite a été repoussé à 67 ans. *No comment* ?

⁹ European Council, Conclusions, 24 et 25 mars 2001.

¹⁰ Op.cit, p.15.

¹¹ Corporate Europe Observatory, L'austérité à marche forcée, mars 2012.

¹² Banque Nationale du Danemark (département économie) : Ann-Louise Winther ; "Konjunkturudsving og offentlige finanser", Kvartalsoversigt, 1. Kvartal 2011 del 1, Danmarks Nationalbank, 2011, pp. 71- 91