

# Que faire du pacte budgétaire ?

*Guillaume Duval*

*Alternatives Economiques n° 316 - septembre 2012*

**La France s'apprête à ratifier le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Un texte dont l'utilité paraît pour le moins douteuse.**

Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault devrait soumettre à l'Assemblée nationale ce mois-ci la ratification par la France du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), appelé également "pacte budgétaire". Ce traité contribue sans doute à rassurer un peu l'opinion allemande, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte actuel. Mais pour le reste, il ne règle aucun des problèmes structurels de la zone euro et renforce inutilement une discipline budgétaire déjà excessivement durcie par les règles adoptées ces deux dernières années dans le cadre de l'Union européenne.

Signé en mars dernier par tous les pays de l'Union à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni, ce traité avait été improvisé dans l'urgence à l'hiver 2011 en réponse à une énième poussée spéculative contre l'euro. Il visait à renforcer une fois de plus la discipline budgétaire au sein de la zone euro, ce qui était censé rassurer les investisseurs. Sur ce plan, son effet a été manifestement nul jusqu'ici.

Durant la campagne présidentielle, François Hollande avait annoncé son intention de renégocier ce texte. Mais il y a finalement renoncé, considérant que l'accord obtenu au sommet européen du 29 juin dernier constituait une modification suffisante des politiques économiques européennes pour que sa ratification devienne acceptable. Les 120 milliards d'euros de soutien à l'activité (1 % du produit intérieur brut européen) décidés fin juin ne représentent (malheureusement) qu'une inflexion négligeable des politiques budgétaires excessivement restrictives mises en oeuvre actuellement en Europe, les avancées vers une union bancaire [\[1\]](#) et l'élargissement de l'aide aux pays en difficulté constituent en revanche des progrès plus significatifs. Cela suffit-il à justifier la ratification du pacte budgétaire ? Pas évident.

**Mauvais diagnostic**

La logique du TSCG repose tout d'abord sur une erreur de diagnostic quant aux causes fondamentales de la crise de la zone euro. L'idée s'est installée, particulièrement en Allemagne, que le laxisme budgétaire en serait l'origine. Or, ce n'est pas le cas : l'Allemagne, considérée aujourd'hui comme un modèle, n'a pas respecté le critère des 3 % de déficit budgétaire pendant sept des douze premières années de l'Union monétaire et sa dette a excédé les 60 % du PIB pendant onze ans, tandis que l'Irlande ou l'Espagne affichaient régulièrement, avant la crise, des excédents budgétaires et un niveau de dette publique très faible. La crise de la zone euro résulte surtout des excès d'endettement privé dans certains pays et des écarts de compétitivité qui se sont creusés. Mais le pacte budgétaire ne traite absolument pas ces questions.

De plus, cette obsession des finances publiques avait déjà abouti à un renforcement substantiel des règles de discipline budgétaire dans le cadre de l'Union européenne à vingt-sept avec le "6 pack" (un ensemble de six lois européennes adoptées définitivement fin 2011) et le "2 pack" (deux lois supplémentaires actuellement en cours de finalisation). Ces textes prévoient déjà des sanctions renforcées et quasi automatiques contre les Etats qui ne respectent pas la discipline budgétaire ; ils obligent les pays les plus endettés à mener des politiques budgétaires plus restrictives que les autres pour réduire rapidement cet endettement ; ils instituent un double contrôle européen des projets de budgets nationaux avant qu'ils ne soient adoptés avec un examen au printemps, puis un autre à l'automne ; ils donnent des pouvoirs supplémentaires d'intervention à la Commission européenne vis-à-vis des Etats en déficit excessif... Bref, ceux que la dérive des finances publiques inquiétait avaient déjà de quoi se rassurer. Et, *a contrario*, ceux qui redoutent que l'Europe s'enferme dans un carcan budgétaire trop strict, imposant des politiques structurellement restrictives et empêchant les Etats de réagir face aux crises, avaient déjà (largement) de quoi s'inquiéter.

### **Un carcan trop strict**

Le TSCG en rajoute encore une louche en demandant que des règles budgétaires de retour à l'équilibre (la fameuse règle d'or) soient inscrites dans les Constitutions nationales ou dans des règles de portée équivalente, en exigeant la mise en oeuvre de dispositifs automatiques de correction en cas de dérive. Il précise que le déficit structurel (\*) maximum autorisé ne peut excéder

0,5 % du PIB, et donne à la Cour de justice européenne le pouvoir de sanctionner les Etats qui ne mettraient en oeuvre correctement ces dispositions. Mais, fondamentalement, cela relève plutôt de la "cerise sur le gâteau" par rapport au "6 + 2 pack".

Avec ces deux ensembles de règles (mais ce serait le cas aussi sans le TSCG), les politiques budgétaires des Etats membres sont donc désormais enfermées dans un carcan très strict, qui n'a plus rien à voir avec la situation prévalant avant la crise. Il est cependant douteux que cela suffise à rassurer qui que ce soit, y compris les acteurs des marchés financiers. En effet, dans une fédération, il est courant que les Etats fédérés voient leur politique budgétaire strictement encadrée et que les déficits leur soient interdits. Mais dans ce cas, l'étage supérieur conserve, lui, une capacité de décision budgétaire discrétionnaire, permettant notamment de faire face aux crises. Et il s'en sert, comme le montre régulièrement l'Etat fédéral américain.

Mais en Europe, si on supprime le degré de liberté de la politique budgétaire des Etats, il n'existe plus nulle part de marge de manoeuvre : le budget de l'Union ne représente en effet que 1 % du PIB et, de plus, il doit être constamment équilibré. Ces règles risquent d'induire des politiques nationales dites procycliques : les Etats réduisant leurs dépenses en période de ralentissement économique pour rester dans les clous. Ce qui entretient le marasme économique et empêche, au final, l'Europe de réduire son endettement public, comme on le constate déjà actuellement.

Cet inconvénient est censé être limité par la référence au "déficit structurel" dans les règles prévues par le TSCG, laissant ainsi une certaine marge au déficit conjoncturel. Mais cette notion conventionnelle de déficit structurel est très contestable [\[2\]](#) et les marges conjoncturelles autorisées risquent d'être très insuffisantes. De plus, il n'y a aucune raison de considérer que, par principe, les déficits publics doivent être nuls. Comme pour tout acteur économique, il est parfaitement rationnel que l'Etat finance par endettement des dépenses qui engendreront par la suite une activité économique accrue. Si tel est le cas, il n'aura en effet aucun mal à rembourser les dettes contractées puisque, grâce à cette activité supplémentaire, ses recettes augmenteront. Evidemment, la tentation est toujours forte pour les politiques d'accumuler des déficits en augmentant les dépenses sans dégager des recettes correspondantes. Et cela

sans que ces déficits ne correspondent réellement à des investissements d'avenir. Il est donc légitime de s'inquiéter de la montée des dettes publiques et de chercher à inverser cette tendance. Mais pour cela, les règles européennes existantes étaient déjà largement suffisantes. Et quitte à établir un nouveau traité sans le Royaume-Uni, il aurait été plus utile de le bâtir autour de l'harmonisation fiscale, notamment sur les revenus de l'épargne et les bénéfices des entreprises.

Le problème de fond avec le TSCG, comme avec le 6 + 2 pack, c'est surtout qu'ils cherchent à pousser encore plus loin le modèle d'un gouvernement par les règles, devenu inadapté. Entre le marché unique et la monnaie unique, nous avons mis tellement de choses en commun qu'il nous faut désormais apprendre au contraire à décider ensemble de façon discrétionnaire de nos politiques budgétaires nationales au niveau européen. En effet, des règles, aussi sophistiquées soient-elles, seront toujours incapables d'appréhender suffisamment finement la réalité. Pour pouvoir décider ensemble à l'échelle européenne - et donc se substituer en partie aux souverainetés nationales -, il faut cependant inventer de nouveaux processus de légitimation démocratique. Sur ce chemin long et tortueux, le TSCG n'aura été qu'une perte de temps et d'énergie politique.

\* Déficit structurel : solde des finances publiques corrigé de l'impact de la conjoncture économique.