

Le « pacte budgétaire » européen : objectif ou point de départ ? par António Vitorino, Président de Notre Europe

Tribune inspirée de l'intervention d'António Vitorino lors de la conférence « [La crise de la dette souveraine : vers une union budgétaire européenne ?](#) » organisée par le Comité économique et social européen à Bruxelles le 7 juin 2012.

Depuis sa signature le 1er mars 2012, le « pacte budgétaire » européen, officiellement « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (« [TSCG](#) »¹), a suscité une vague de critiques d'une ampleur inversement proportionnelle à la longueur du document, composé de 16 articles relativement brefs. La plupart de ces critiques provient du fait que ce traité est souvent perçu comme un acte isolé, un objectif en lui-même. De fait, considéré comme tel, la valeur ajoutée et l'impact de la contribution du TSCG sont plus que discutables. Le seul moyen de voir dans le TSCG une contribution positive est de le considérer comme l'élément central d'un plus grand ensemble, comme un instrument pour parvenir à un compromis politique plus large pour résoudre la crise actuelle et poser les bases d'un meilleur fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM). Pour développer cette idée, il est nécessaire d'évaluer la valeur et l'impact du Traité dans des perspectives à la fois politique et économique, en soulignant que :

1. Le TSCG est un instrument politique essentiel au service de la dialectique solidarité-responsabilité ;
2. Le TSCG apporte une contribution économique insuffisante, qui doit être complétée sur au moins trois points.

1. Le TSCG est un instrument politique essentiel au service d'une dialectique solidarité-responsabilité

1.1. La valeur ajoutée du TSCG sur le plan juridique est limitée, voire incertaine

D'un point de vue strictement juridique, l'apport du TSCG au droit communautaire est très limité. Bon nombre de ses dispositions apparaissent en effet déjà dans des textes de droit dérivé récemment adoptés (ceux du « Six-Pack »), sur le point de l'être (ceux du « Two-Pack ») ou qui auraient pu être adoptés sans recours à un nouveau traité. Ce traité a donc été rédigé avant tout pour des raisons politiques et symboliques.

En matière de contrôle des politiques budgétaires, il convient bien sûr de souligner que le traité impose l'introduction d'une sorte de « règle d'or » au niveau national. Cependant, l'effet juridique et pratique de cette innovation n'est pas encore bien défini, tout comme celui des dispositions relatives au renforcement des attributions de la Cour européenne de justice.

Pour ce qui est de la surveillance des politiques économiques, la contribution de la quatrième partie du TSCG est anecdotique en comparaison avec le « pacte euro plus ». C'est en un sens logique, compte tenu du manque de légitimité de l'UE pour intervenir dans les choix économiques et sociaux des États membres, exception faite des pays engagés avec elle dans des programmes d'aide et d'ajustement (Grèce, Irlande, Portugal).

¹ Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

1.2. Globalement, le TSCG répond à un objectif politique : restaurer le « pacte de confiance » entre les États membres

Ce pacte de confiance a été mis à mal au cours des dernières années, notamment par les fréquentes entorses aux règles de bonne gestion adoptées à Amsterdam il y a 15 ans et, plus récemment, par les actions de solidarité extraordinaires des États membres, rendues nécessaires par la crise, alors qu'elles étaient exclues *de jure*.

Or, pour restaurer le pacte de confiance entre les États membres, il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre responsabilités nationales et solidarité européenne. Le TSCG est justement le garant du volet « responsabilités nationales » de ce pacte. C'est pourquoi il est lié politiquement et juridiquement au [Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité](#) (MES), qui assure, de manière permanente, la mise en œuvre du volet « solidarité européenne ». Le fait que le TSCG soit connu comme le « pacte budgétaire » confirme si besoin était que son principal objectif est de formaliser l'engagement des États membres à conduire des politiques fiscales « sérieuses » (ce qui revient à consolider le pilier « responsabilité » du couple solidarité-responsabilité) tout en proposant une coordination légèrement plus poussée des politiques économiques nationales.

Ce message sur la responsabilité vise en particulier des pays comme l'Allemagne car ce sont eux qui réalisent les plus grands efforts de solidarité dans la crise des dettes souveraines et qui souhaitent traiter les causes structurelles de cette crise, au-delà des sauvetages à court terme. De plus, ils doutent de la crédibilité de leurs partenaires, aidés ou non, et doivent être rassurés sur l'engagement à long terme de ces derniers. Ce message s'adresse également à la Banque centrale européenne (BCE), qui a souligné à juste titre que ses rachats d'obligations souveraines sur le marché secondaire (environ 220 milliards d'euros) et les liquidités abondantes qu'elle accorde aux banques (environ 1000 milliards d'euros par le biais de ses opérations de refinancement à long terme) ne pouvaient pas avoir d'effet concret s'ils ne s'accompagnaient pas d'actions résolues de la part des autorités nationales.

Il est difficile d'attendre plus de solidarité de l'Allemagne et de saluer l'activisme de la BCE sans comprendre la logique politique qui a conduit à la signature du TSCG : un juste équilibre entre solidarité et responsabilité est essentiel pour parvenir au compromis politique nécessaire à la résolution de cette crise.

1.3. L'adoption du TSCG pourrait contribuer à approfondir la dialectique solidarité-responsabilité dans le sens d'une « Union budgétaire »

Le TSCG recevrait un meilleur accueil s'il n'était pas seulement perçu comme un outil de compensation de la solidarité déjà consentie, même si elle a été substantielle. Depuis 2010, le Fonds européen de stabilité financière a déjà engagé environ 200 milliards d'euros en Irlande, en Grèce et au Portugal. Il faut saluer la décision de l'Eurogroupe de permettre au Fonds européen de stabilité financière (FESF) d'engager des fonds dans de nouveaux programmes après l'entrée en vigueur du MES. Cela permettra de garantir une toute nouvelle capacité de prêt de l'UE de 500 milliards d'euros, dans le cadre d'un plafond général de prêt pour le FESF/MES augmenté à 700 milliards d'euros. Nous pouvons naturellement nous demander si les mécanismes de solidarité existants dans l'UE seraient suffisants au cas où plusieurs grands pays de l'UE, tels que l'Italie ou l'Espagne, avaient besoin de l'aide de l'UE. Mais il est important de souligner le montant de la solidarité fournie par ce biais (même s'il est [souvent surestimé par les opinions publiques et les médias dans les pays donateurs](#)²).

Il convient de souligner que ces actions de solidarité ont été accompagnées au niveau national de contreparties considérables en termes de responsabilité. Ainsi, la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont mené des réformes et réalisé des ajustements budgétaires très douloureux. Dans le cas de la Grèce, se pose même la question de la proportionnalité entre le niveau de responsabilité exigée et celui des capacités de ce pays à se redresser si rapidement.

² Sofia Fernandes, Eulalia Rubio, « Les coûts budgétaires de la solidarité dans la zone euro : clarifications et mise en perspective », *Bref n° 35, Notre Europe*, Mai 2012.

Dans ce contexte, le TSCG devrait donc être considéré comme ouvrant la voie à l'approfondissement de la dialectique solidarité-responsabilité. Il semble en effet nécessaire d'avancer vers plus de solidarité européenne, ce qui pourrait être fait en parallèle de l'adoption du « Two-Pack », qui vise à garantir un contrôle *ex ante* des politiques budgétaires nationales : la couverture des risques liés aux dettes nationales pourrait ainsi être mutualisée. À court terme, l'émission d'euro-obligations pourrait être décisive afin d'apaiser les marchés car elle symboliserait la volonté des pays de la zone euro d'affirmer leur communauté de destin et la cohésion de cette zone, même s'il faudrait du temps pour qu'ils produisent des effets concrets. Cependant, la crainte demeure que l'émission d'euro-obligations ne se solde par un relâchement des efforts de discipline budgétaire au niveau national, d'autant que certains objectifs à moyen terme n'ont pas encore été atteints dans ce domaine. Beaucoup peut être fait dans l'élaboration des euro-obligations afin de prévenir les risques d'aléa moral. [L'émission d'euro-obligations constituera donc plutôt un point d'arrivée qu'un point de départ.](#)

Les « redemption bonds » proposés par les « cinq Sages allemands » sont une option plus réaliste. En effet, ce dispositif temporaire, quoique massif, serait juridiquement et politiquement plus facile à mettre en œuvre, y compris du point de vue de l'Allemagne. À cet égard, le lien récemment établi par le Parlement européen entre l'adoption du « Two-Pack » et la promotion de ces « redemption bonds » ouvre une perspective prometteuse, qui prouve que le TSCG n'est pas un objectif en lui-même.

2. La contribution économique du TSCG doit être complétée sur au moins trois points

Si la contribution politique du TSCG est indubitable, son incidence économique, tant à court qu'à moyen terme, a été davantage débattue. C'est pourquoi il convient de souligner que ce traité ne devrait être qu'un point de départ. Son adoption participerait ainsi d'une stratégie économique européenne de sortie de crise bien plus vaste et poserait les bases d'une Union économique et monétaire plus forte. Trois éléments au moins devraient être intégrés dans le TSCG en vue du Conseil européen de fin juin : l'un conduisant à l'adoption d'un protocole additionnel sur la croissance, les deux autres promouvant une « Union économique » et une « Union bancaire ».

2.1. Au-delà de l'austérité : l'introduction d'un protocole additionnel sur la croissance

Économiquement, le TSCG présente un déséquilibre manifeste car il est trop centré sur la dialectique solidarité-responsabilité, pour les raisons politiques mentionnées ci-dessus. La stabilité et l'austérité sont nécessaires mais pas suffisantes, que ce soit à court ou à moyen terme, car l'UE a un besoin urgent de croissance pour des raisons économiques et politiques.

Les prévisions pessimistes de croissance en Europe soulignent les conséquences négatives d'une austérité excessive. De plus, un engagement fort de l'UE en faveur de la croissance est également essentiel pour que les opinions publiques acceptent le TSCG et, plus globalement, continuent à soutenir le projet européen. Il est donc doublement nécessaire d'adjoindre au TSCG un [engagement européen en faveur de mesures de stimulation de la croissance](#)³, qui devrait prendre la forme d'un protocole additionnel. L'adoption d'un tel protocole est préférable à celle d'une déclaration politique *ad hoc* ou à l'approbation successive de diverses mesures déjà en discussion. Ce protocole contribuera à formaliser la vision d'un « traité de stabilité et croissance » plus équilibré, et mieux adapté aux besoins actuels, du point de vue économique et social.

Que doit comprendre ce protocole sur la croissance ? Si tous les pays de l'UE reconnaissent maintenant la nécessité de développer une stratégie de croissance européenne, [le dernier Conseil européen informel](#) semble avoir révélé l'existence d'une divergence importante entre deux groupes d'États. Les uns demandent à l'UE des efforts plus importants d'investissement et de financement, par le biais d'obligations européennes liées à des projets, d'une augmentation de la capacité de prêt de la Banque européenne d'investissement, d'une meilleure utilisation des fonds structurels actuels pour soutenir la croissance et l'emploi, ou par l'instauration d'une taxe européenne sur les transactions financières. Les

³ Jacques Delors, António Vitorino et le Conseil d'administration de *Notre Europe*, « Stabilité et croissance : parfaire le nouveau pacte européen », Déclaration du 16 mai 2012.

autres soulignent la nécessité d'approfondir le marché unique (en particulier dans le secteur des services), de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et d'améliorer l'accès de l'UE à des marchés tiers.

Un protocole sur la croissance adjoint au TSCG devrait inclure ces deux types de mesures. Dans un contexte de réduction des dépenses des gouvernements nationaux, une augmentation des investissements et des financements de l'UE est effectivement essentielle. Par ailleurs, un développement du marché unique serait aussi très favorable à la croissance tandis que des mesures d'aide à la mobilité de la main-d'œuvre contribueraient à faire baisser le chômage, dont les niveaux sont alarmants dans les pays les plus touchés par la crise.

Toutefois, le protocole additionnel sur la croissance ne doit pas être considéré comme une « manne providentielle », susceptible de pallier la nécessité des réformes structurelles au niveau national. En effet, si l'UE peut apporter une valeur ajoutée indéniable dans la promotion de la croissance, c'est aux niveaux national et régional que les défis cruciaux que sont le renforcement du dynamisme économique, de la compétitivité et de la cohésion sociale des pays européens doivent être relevés. Dans une perspective politique, la ratification du TSCG et d'un protocole additionnel sur la croissance devrait donc encourager chaque pays à entreprendre les réformes nécessaires pour surmonter la crise et à promouvoir son niveau de vie dans un monde économique mondialisé.

2.2. Au-delà de la surveillance : la nécessité d'une « Union économique » plus positive

Le TSCG est un instrument « ordo-libéral » utile mais son incidence sera limitée structurellement car il ne suffit pas de mettre de l'ordre dans chaque « maison nationale » pour que le village européen fonctionne parfaitement. La crise a mis en exergue le degré d'interconnexion entre les économies, les systèmes bancaires et même les élections dans la zone euro, ce qui souligne le besoin d'une intégration plus poussée. Or, si un contrôle des politiques économiques nationales est nécessaire, il est insuffisant : une coordination plus résolue, reposant sur une vision large des interdépendances entre les pays de la zone euro, est essentielle. Le ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble, devrait donc être salué pour sa récente déclaration soulignant les avantages d'une coordination renforcée des politiques économiques nationales, bien au-delà de ce que prévoit le TSCG.

Avec l'adoption du « Six-Pack », l'UE peut désormais contrôler les déséquilibres économiques plus globalement, notamment en matière d'évolution des coûts salariaux unitaires, y compris les salaires. Cependant, une vraie volonté politique, exprimée par un nombre suffisant d'États membres, sera nécessaire pour adopter des mesures plus proactives, afin d'ouvrir la voie à une meilleure coordination des politiques salariales, tenant compte de toutes les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux.

De même, tout en respectant la souveraineté nationale en la matière, une meilleure coordination des politiques fiscales pourrait profiter à la zone euro dans son ensemble. Elle éviterait en effet un « nivellement par le bas », contraire à l'intérêt général des pays européens, en particulier dans une période où les déficits et les dettes publics sont considérables. Les différences fiscales entre les États membres sont naturelles : plus leurs marchés sont vastes, plus leur impôt sur les sociétés peut être élevé. Pourtant, l'établissement d'un marché intérieur européen toujours plus large s'est accompagné d'une forte baisse du niveau moyen de cet impôt. Cette évolution contradictoire et contre-productive est uniquement due à la concurrence fiscale non coordonnée survenue dans l'UE au cours des dernières décennies. Il serait donc là aussi utile de promouvoir une coordination accrue, sur la base d'une vision plus globale de l'économie européenne.

2.3. Au-delà de la crise des dettes souveraines : résoudre la crise bancaire via une « Union bancaire »

La situation espagnole nous rappelle enfin que la crise actuelle est une crise des dettes souveraines mais aussi une crise bancaire très grave. Il existe d'ailleurs un lien direct entre la crise bancaire et celle des dettes souveraines : les banques détiennent des obligations émises par leur pays d'origine et les États assument seuls la responsabilité de renflouer leurs banques nationales. Malheureusement, la seule ratification du TSCG ne permettra pas de rompre le cercle vicieux que forment ces deux crises.

Il est donc nécessaire de s'attaquer à la crise bancaire au niveau européen afin d'appliquer également le principe solidarité-responsabilité au secteur bancaire. Cela pourrait être fait aujourd'hui en autorisant le FESF et le MES à accorder des prêts directs aux banques en difficulté. Cette initiative devrait être accompagnée de la décision de créer un système européen d'assurance des dépôts. De plus, la résolution de la crise bancaire est très étroitement liée à la supervision bancaire : c'est pourquoi la décision de confier à l'UE la responsabilité de sauver les banques nationales doit être associée à un renforcement des pouvoirs européens de contrôle et de supervision des banques ayant une dimension systémique. Ces efforts de stabilisation du secteur bancaire sont essentiels si l'objectif principal est de stimuler la croissance, car ce secteur a une influence majeure sur la capacité à atteindre un tel objectif.

Je ne peux conclure sans souligner qu'outre sa dimension politique et économique, le TSCG est également important d'un point de vue institutionnel. En effet, ce traité intergouvernemental signé par 25 États membres de l'UE pourra entrer en vigueur dès que 12 des États de la zone euro l'auront ratifié. Même si elle ne constitue pas forcément une nouvelle étape cruciale dans la construction européenne, l'adoption du TSCG a relancé le [débat sur les déséquilibres institutionnels au sein de l'UE](#)⁴ et la possible création d'une « Europe à deux vitesses ».

Il me semble intéressant de s'attarder sur deux points en débat, à commencer par l'influence de l'application du TSCG sur le fonctionnement du marché unique, qui constitue la base juridique et politique de l'intégration européenne. En effet, malgré les garanties prévues par le traité, il sera nécessaire de mettre en place une évaluation formelle et régulière pour vérifier que le traité ne nuit pas au bon fonctionnement du marché unique. À l'approche du vingtième anniversaire de l'impulsion décisive donnée par Jacques Delors autour de l'objectif « 1992 », c'est un défi majeur.

De même, une plus grande détermination devrait être déployée dans la prise en charge du « défi démocratique ». Les dispositions du TSCG portant sur l'engagement des parlements nationaux sont prometteuses mais doivent être clarifiées. Cette implication a notamment vocation à être mieux articulée avec celle du Parlement européen, qui doit demeurer pleinement engagé dans la gouvernance de l'UEM, aussi bien au sein du « continuum » entre démocraties nationales et démocratie européenne que dans le cadre de ses relations avec la Commission. Par ailleurs, il est indéniable que les partenaires sociaux ont un rôle clé à jouer pour alimenter le débat démocratique qui est essentiel, non seulement pour ratifier le TSCG, mais aussi et surtout pour définir et mettre en œuvre la stratégie politique et économique plus globale nécessaire à l'UE pour sortir de la crise actuelle.

⁴ Yves Bertoin, Valentin Kreiling, « Séminaire sur la méthode communautaire. Éléments de synthèse », *Notre Europe/BEPA*, Mai 2012.