

« Pacte budgétaire », souveraineté et austérité par Yves Bertoncini, Secrétaire général de Notre Europe

Alors qu'il ne représente que 6 des 16 articles du « [Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance](#) »¹ qui entrera en vigueur cet automne, le « pacte budgétaire » européen suscite des attentes et des critiques contradictoires, qu'il importe de nuancer sur les registres de la stabilité, de la souveraineté et de l'austérité.

1 – Un pacte symbolisant l'interdépendance économique et financière des Européens

La crise en cours rappelle aux Européens que le partage d'une même monnaie suppose de respecter certaines disciplines communes, dès lors que les déséquilibres excessifs de comptes publics et privés nationaux ont des conséquences négatives pour les pays voisins comme pour la zone euro toute entière.

La réforme du pacte de stabilité et de croissance entérinée par le Conseil et le Parlement européen fin 2011 a conduit à renforcer le champ et l'application de ces disciplines. Elle permet aux États membres de prévenir et de sanctionner plus facilement les manquements commis par tel ou tel pays et constatés par la Commission. Un nouveau « code de la route » est donc déjà en vigueur en matière budgétaire, assorti de la mise en place de radars plus sophistiqués et plus automatiques qu'auparavant – c'est une garantie indispensable afin d'éviter de nouveaux accidents et d'éventuelles « sorties de route ».

Dans ce contexte, le « pacte budgétaire » a essentiellement pour vocation de proclamer de manière plus symbolique encore la volonté de sérieux des États membres en matière de gestion de leurs comptes, [en contrepartie des actions de solidarité européennes](#)² rendues nécessaires par la crise. Sa [valeur ajoutée technique](#) se réduit à l'insertion d'une « règle d'or » prévoyant de limiter le « déficit structurel » des États à 0,5% de leur PIB dans des textes nationaux de niveau constitutionnel ou équivalent (article 3), ainsi qu'à l'engagement de réduire les dettes publiques d'un vingtième par an en moyenne lorsqu'elles excèdent 60% du PIB (article 4). Moins révolutionnaires qu'il n'y paraît, ces deux dispositions ont aussi pour but d'attester de l'engagement de tous les États de la zone euro à être davantage rigoureux qu'ils ne l'ont été jusqu'ici, au point de se trouver parfois fort dépourvus lorsque la crise fut venue...

2 – Un garde-fou qui contrôle les dérives des comptes publics, pas leur contenu

Comme le pacte de stabilité et de croissance, le « pacte budgétaire » se limite à encadrer les dérives des déficits et des dettes publics : il n'empêche naturellement pas les 25 États signataires de rester pleinement souverains pour déterminer le niveau et la répartition de leurs dépenses publiques – ou leur mode de financement. Sur la route de l'union monétaire, chaque pays demeure donc libre de choisir la taille, la puissance, les équipements et la couleur de son véhicule.

En 2011, les dépenses publiques représentaient ainsi 38% du PIB en Estonie et en Slovaquie, près de 46% du PIB en Allemagne et 56% du PIB en France : cette hétérogénéité traduit des choix nationaux par nature divers, et nulle convergence en la matière n'est prévue par le « pacte budgétaire ». Il en va de même s'agissant de la répartition des dépenses publiques : en 2010, les dépenses de protection sociale se montaient ainsi à moins de 12% du PIB à Chypre, à environ 18% du PIB au Luxembourg et en Slovaquie et à environ 24% du PIB en Finlande et en France ; les dépenses d'éducation étaient inférieures à 4% du PIB en Grèce, mais dépassaient 6,5% du PIB en Estonie et à Chypre ; les dépenses de défense s'établissaient à 0,5% du PIB en Irlande et au Luxembourg, contre 4 fois plus en France et en Grèce³.

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

² Voir António Vitorino, « [Le pacte budgétaire européen : objectif ou point de départ](#) », Tribune, Notre Europe, juin 2012.

³ Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/General_government_expenditure_statistics

En cas de dérives des comptes publics nationaux, les autorités européennes (Commission et États membres) auront comme jusqu'alors la possibilité d'assortir leurs recommandations et leurs sanctions de demandes précises s'agissant des redéploiements financiers et des réformes structurelles à opérer par les États concernés. Ces derniers seront cependant confrontés à une « obligation de résultats » (pour corriger les dérives constatées) et non à une « obligation des moyens », dès lors qu'ils seront libres d'y parvenir en privilégiant les choix qui leur semblent les plus efficaces et les plus justes. Seuls les « pays sous programmes » comme la Grèce sont et seront contraints d'admettre des interventions plus intrusives de l'UE (et du FMI), en contrepartie des programmes d'aides dont ils ont demandé à bénéficier : cette situation exceptionnelle découle du fait que ces [pays ont de facto aliéné leur souveraineté](#), en se plaçant dans une dépendance excessive vis-à-vis de créanciers privés consentant des prêts à des taux d'intérêt insoutenables.

3 – Des disciplines européennes qui ne sont pas nécessairement synonymes d'austérité

Les ajustements budgétaires, économiques et sociaux douloureux auxquels sont actuellement contraints nombre des « pays sous programmes » sont-ils les prodromes du nouveau cadre politique et juridique institué par le « pacte budgétaire » ? Ce dernier n'a-t-il pas au contraire pour but de prévenir l'apparition de dérives d'une ampleur telle qu'elles rendent inévitables de telles cures d'austérité ?

C'est le deuxième terme de cette alternative qu'il est sage de retenir s'agissant des dépenses publiques : les pays européens pourront en effet continuer à augmenter substantiellement ces dépenses afin de fournir un peu plus de « carburant » en cas de ralentissement ou de récession, comme lors de la crise actuelle (3 points de PIB supplémentaires en moyenne entre 2007 et 2011 pour les États européens). C'est précisément pour dégager des marges de manœuvre en cas de mauvaise conjoncture que les États devront limiter (et non pas supprimer) leur déficit structurel à 0,5% de leur PIB. Il en ira de même des efforts à consentir en matière de réduction de la dette publique, qui seront évalués sur la durée, en fonction de la trajectoire suivie par les autorités nationales concernées. Ces ajustements progressifs ont pour objectif de renforcer la confiance des investisseurs et donc de réduire les coûts auxquels empruntent les États – en augmentant là aussi leurs marges de manœuvre.

Le « pacte budgétaire » affirme en outre la nécessité de tenir compte du contexte économique et des circonstances exceptionnelles auxquelles les pays de la zone euro peuvent être confrontés, en promouvant le besoin de stabilité budgétaire à moyen terme. Il fait écho à la manière dont a été appliqué le pacte de stabilité et de croissance, y compris au cours de la crise récente : cette dernière a ainsi conduit les autorités européennes à faire preuve de flexibilité s'agissant des délais en fonction desquels les pays de la zone euro ont été incités à ramener leur déficit en deçà des 3% du PIB (seuil que la France a par exemple dépassé à 6 reprises au cours des 10 dernières années).

Au-delà du succès des plans de sauvetage conçus au niveau européen, la récente adoption d'un « [pacte pour la croissance](#) » rappelle enfin que l'austérité ou la relance ne résulteront pas principalement de l'ampleur et du rythme des ajustements budgétaires nationaux. Elles reposeront d'abord sur l'ensemble des réformes nationales visant à améliorer la compétitivité des pays de la zone euro, et donc leurs niveaux de croissance et d'emplois. Mais aussi sur [l'approfondissement du marché intérieur et la mobilisation de financements européens](#)⁴ qu'il convient d'amplifier de manière massive (prêts de la BEI, budget communautaire et fonds structurels, « project bonds », etc.).

C'est faute d'avoir géré convenablement leurs comptes publics ou privés et leurs stratégies de compétitivité que l'Espagne, la Grèce, l'Irlande ou le Portugal conjuguent aujourd'hui souveraineté limitée et austérité forcée. En adoptant et en appliquant le « pacte budgétaire », les Européens sont donc invités à illustrer à nouveau les vertus de l'adage selon lequel « mieux vaut prévenir que guérir ».

⁴ « [La rigueur, mais aussi la croissance](#) », Déclaration du Comité européen d'orientation de *Notre Europe*, 19 novembre 2011.