

Un millefeuille pour la gouvernance économique

LOUIS WEBER

Le Parlement européen vient d'adopter le *Two Pack*, ensemble de deux règlements qui parachèvent le dispositif en gestation depuis trois ans pour « sauver la zone euro ». Concrètement, ils renforcent la mise sous tutelle européenne (plus précisément de la Commission) des gouvernements des États membres en matière de politique budgétaire. Alors que le Traité pour la stabilité la coordination et la gouvernance (TSCG), plus connu sous le terme de pacte budgétaire contraint les 25 États qui l'ont signé (mais tous ceux « ayant adopté l'euro comme monnaie ») à respecter un certain nombre de critères pour leur politique économique et budgétaire mais leur laisse le soin de les mettre en œuvre, le *Two Pack* donne à la Commission les outils pour vérifier qu'il en est bien ainsi et pour rappeler à l'ordre et éventuellement sanctionner les pays qui ne se plieraient pas à la règle commune, celle de l'austérité.

La crise a en effet conduit les instances européennes et les gouvernements à revoir en profondeur une partie de l'architecture européenne, celle qui concerne l'encadrement des procédures budgétaires dans les pays membres.

Chacun de ces pays et l'Union européenne dans son ensemble auraient évidemment tout à gagner à une meilleure coordination de leurs politiques économiques si cela devait servir à créer de l'emploi, à conforter les modèles sociaux et à réduire les inégalités au sein de l'Union et dans chaque pays. Mais ce n'est malheureusement pas de cela qu'il s'agit en l'occurrence. Toutes les mesures prises visent en effet à déposséder les instances élues de leurs compétences en matière de politique économique.

Il s'agit donc d'un processus graduel de supervision étroite des budgets des États membres et plus particulièrement de ceux de la zone euro. On en trouvera ici les différentes étapes, avec au départ l'adoption du semestre européen,

permettant à la Commission européenne de faire des « recommandations » et de proposer des « orientations de politique économique » avant même l'adoption de budgets nationaux. Elle fut suivie par le *Six Pack* (cinq règlements et une directive) qui institue un cadre pour la supervision et les sanctions. Le TSCG, enfin, rassemblait en un texte unique des dispositifs adoptés au cours des deux années précédentes, dont la « règle d'or » limitant le « déficit structurel » à 0,5% du produit intérieur brut. On notera que, contrairement au déficit dit conjoncturel, avec sa limitation à 3% selon le traité de Maastricht (1992), le déficit structurel est une notion beaucoup plus contestée, sa définition et par conséquent sa valeur pouvant varier considérablement selon l'organisme qui le calcule¹.

Le processus qui a conduit à l'Union économique et monétaire et à l'adoption de l'euro date du traité de Maastricht². Le couple franco-allemand a joué un rôle moteur dans ces évolutions. Mais, les « Économistes atterrés » le rappellent, ce système « était caractérisé par la prédominance de l'Allemagne. La Bundesbank fixait sa politique monétaire en fonction de la situation de l'Allemagne et les autres pays étaient obligés de suivre »³. Dès les lendemains de la chute du mur de Berlin (le 16 novembre 1989), François Mitterrand obtient des dirigeants allemands (Helmuth Kohl étant chancelier) la mise en place d'une monnaie unique, l'euro. Mais la contrepartie, outre l'acceptation de la réunification allemande à marche forcée, est de poids : l'Allemagne, convaincue qu'il a été à la source du miracle économique allemand après-guerre, exige que la monnaie unique soit construite selon les principes de l'ordolibéralisme. Ce courant du libéralisme tire son nom de la revue *Ordo* où il a commencé à s'exprimer à la fin des années 1940. Il fait de la concurrence la règle suprême de l'économie et pose le principe de la neutralité du pouvoir politique sur les décisions économiques.

C'est ce projet ordolibéral qui pilote aujourd'hui la construction européenne. Ses trois piliers constituent la trame des traités : « une Banque centrale indépendante, dont le seul objectif est la stabilité des prix ; des politiques budgétaires automatiques, contraintes par des règles strictes d'équilibre budgétaire ; des réformes structurelles visant à libéraliser les marchés des biens, à déréglementer les marchés financiers et à alléger le plus possible le droit du travail »⁴.

Le fonctionnement de la Banque centrale européenne n'a jamais été fondamentalement remis en cause par les

1. Le TSCG ne donne pas de définition du déficit structurel. La Commission évalue celui de la France à 2,9% en 2012, alors que la loi de finances pour 2013 parle de 3,6%. Pour les Économistes atterrés, il n'est que de 0,3%, c'est-à-dire inférieur à la limite fixée par le pacte ! Le problème est évidemment que c'est le chiffre de la Commission qui fait foi, selon le texte même du pacte.

2. Avant la monnaie unique existaient cependant le serpent monétaire puis à partir de 1979 le système monétaire européens. Différence essentielle, ils permettaient aux monnaies de fluctuer dans certaines limites.

3. Les économistes atterrés, *L'Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, Les liens qui libèrent, Paris, juin 2012.

4. Les économistes atterrés, *op. cit.*

dirigeants européens, même lorsqu'au plus fort de la crise actuelle, d'autres banques centrales (en Grande-Bretagne ou aux États-Unis par exemple) n'hésitaient pas à pratiquer des politiques inflationnistes.

Le deuxième pilier, le contrôle des politiques budgétaires des États membres, est inscrit pour la zone euro dans le marbre du Pacte de stabilité et de croissance. Adopté en juin 1997, il reprend en les renforçant les critères dits de Maastricht :

a) Les déficits publics, y compris celui de la sécurité sociale, ne doivent pas dépasser 3% du PIB. Les pays dépassant cette limite sont soumis à une Procédure de déficit excessif (PDE) les contraignant à adopter une politique budgétaire leur permettant de rentrer dans la norme. Cette surveillance, qui peut se traduire éventuellement par une amende, est assurée par la Commission et le Conseil européens.

b) La dette publique ne doit pas être supérieure à 60% du PIB.

c) Chaque pays doit présenter, à la fin d'une année donnée, un plan de programmation budgétaire étalé sur quatre ans, l'objectif étant de parvenir à une position proche de l'équilibre budgétaire à moyen terme.

Enfin, troisième obsession des (ordo)libéraux, les « réformes structurelles » : libéraliser les marchés des biens et des services, déréguler les marchés financiers, démanteler le plus possible le droit du travail, réduire les dépenses sociales, limiter les dépenses publiques pour pouvoir réduire la fiscalité sur les personnes et sur les entreprises, etc. Le principal instrument élaboré au niveau européen à cette fin, ce sont les grandes orientations de politique économique (GOPE). L'objectif des GOPE, louable en soi, est la coordination des politiques économiques. Mais la condition mise introduit immédiat un biais : cette coordination doit être conçue dans le « cadre du Pacte de stabilité et de croissance ».

Le ralentissement économique à partir de 2001 va ébranler ce dispositif « vertueux ». L'Allemagne et l'Italie ont dépassé les 3% de déficit durant cinq ans (de 2001 à 2005), la France et le Portugal pendant quatre ans (de 2001 à 2004). Du fait du poids économique et politique des contrevenants, il a fallu revoir ces règles. Les réformes du Pacte ont été l'occasion d'introduire des innovations qui seront reprises plus tard. Parmi elles, celle de solde structurel à long terme introduite en 2001. Il s'agit du déficit nominal corrigé des éléments pouvant être considérés comme la conséquence de la conjoncture du moment (crise, récession ou, au contraire, relance de

la croissance...). Dans le système de pensée ordolibéral, une fois l'équilibre structurel atteint, les « stabilisateurs automatiques », c'est-à-dire les mécanismes pouvant amortir les effets d'une crise devraient suffire pour réguler l'économie. Autrement dit, le besoin de mettre en œuvre une politique disparaîtrait, les gouvernements perdant ainsi le peu de marge de manœuvre qui leur restait pour corriger les effets d'une récession et/ou susciter la reprise économique.

C'était l'époque où Romano Prodi, alors (octobre 2002) président de la Commission, jugeait que le Pacte de stabilité était un instrument « stupide, comme toutes les décisions qui sont rigides ». Il réclamait donc « un outil plus intelligent et plus de flexibilité », en échange de quelques pas vers le fédéralisme à travers une gouvernance économique commune.

Le pacte fut donc assoupli en 2005 avec l'idée de « facteurs pertinents » pouvant justifier un dépassement « limité et temporaire » de la limite de 3% fixée pour le déficit budgétaire. En même temps, les « sanctions » cessent d'être automatiques pour relever dorénavant d'une « décision politique » du Conseil européen.⁵

À partir de 2008, avec la crise, c'est le spectre du défaut de paiement, effet direct de la spéculation sur les dettes publiques d'États comme la Grèce et d'autres, avec les risques pour les banques détenant leurs obligations, qui a fait réagir la Commission et le Conseil européens. Après les premières mesures d'urgence, on a donc assisté à la multiplication des initiatives législatives et réglementaires à partir de 2010. C'est ce que les Économistes atterrés appellent « Le millefeuille du "nouveau" dispositif de gouvernance de l'Union européenne »⁶.

Le semestre européen

Comment rendre le contrôle sur les budgets des États membres plus efficace ? Et, surtout, comment faire en sorte que la « surveillance » soit un processus continu, qui s'exerce même avant les discussions et l'adoption des budgets au plan national ? Comme le calendrier des débats budgétaires au plan national occupe en général le deuxième semestre de l'année civile⁷, les instances européennes interviendront pendant le premier semestre de l'année, qui devient le semestre européen, ce qui a l'avantage pour elles de permettre de fixer un cadre *a priori* dans lequel la discussion budgétaire nationale viendra se couler.

5. Conseil EcoFin, « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance », Rapport au Conseil européen. Disponible sur http://www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf

6. Pour une description plus complète de ce « millefeuille », on pourra se reporter à : Les économistes atterrés, *L'Europe mal-traitée*, op. cit.

7. En France par exemple, le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget (article 39 de la Constitution). Depuis l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois des finances (LOLF) en 2001, un débat d'orientation des finances publiques a lieu tous les ans au printemps. Cette disposition est valable aussi pour les collectivités locales.

Au cours du premier semestre de chaque année, les États membres doivent présenter à la Commission et au Conseil européen leurs prévisions budgétaires, ainsi que les réformes en cours de préparation.

Une telle procédure pourrait évidemment être utile s'il s'agissait de faire converger les politiques économiques dans l'Union européenne vers la satisfaction des besoins sociaux. Dans ce cadre pourraient être évalués les écarts de production et de compétitivité entre les pays et au sein des pays. L'examen des déséquilibres extérieurs entre pays de la zone pourrait permettre de convaincre les pays excédentaires de donner à leurs politiques budgétaires et salariales une dimension plus expansionniste, les autres pouvant être plutôt invités à prendre des mesures plus restrictives, etc.

Mais ce n'est évidemment pas cela que recherchent la Commission et le Conseil. On peut au contraire craindre que le semestre européen devienne un outil supplémentaire pour inciter les États membres à accélérer le train des réformes libérales et des politiques d'austérité budgétaire, au détriment de la cohérence d'ensemble dans l'Union européenne.

La première mise en œuvre du semestre européen a conforté ces craintes. Les recommandations adoptées par le Conseil européen en juin 2011⁸ concernant « la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro » rappellent ainsi la « priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance ». Le texte insiste sur le fait que « Les plans d'assainissement des finances publiques ont d'autant plus de chances de réussir qu'ils privilégient, pour l'essentiel, la réduction des dépenses par rapport aux hausses d'impôts [...]. Étant donné le vieillissement démographique, les mesures prises pour réformer les systèmes de retraite et de sécurité sociale ne sont pas encore suffisantes pour garantir la viabilité des finances publiques. » Priorité donc à la réduction des dépenses publiques, rien (sauf des restrictions supplémentaires pour les salaires) pour le social et la lutte contre les inégalités !

Le Six Pack

Trois mois après l'adoption du semestre européen, la Commission a présenté un ensemble de six textes dont l'objectif principal est de fixer le cadre de la gouvernance

8. Document de la Commission européenne SEC(2011) 828 final

économique. En d'autres mots, il s'agit après les tangages des années précédentes qui ont conduit à « réviser » le Pacte de stabilité et de croissance, de resserrer les boulons. Les textes du *Six Pack* renforcent le Pacte de stabilité et de croissance et donnent à l'Union européenne les outils pour organiser une véritable « surveillance » des pays supposés nourrir les déséquilibres macroéconomiques. En ce sens, le *Six Pack* peut être qualifié de « Pacte de stabilité et de croissance renforcé ».

Conformément à une pratique inaugurée avec le Pacte de stabilité et de croissance dès 1997, le *Six Pack* comporte un « volet préventif » et un « volet répressif ». Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Le volet préventif implique que les États membres de l'Union européenne présentent annuellement à la Commission européenne des « programmes de stabilité » pour ceux qui appartiennent à la zone euro et des « programmes de convergence » pour les autres. Ces programmes annuels doivent comporter une projection à 4 ans et indiquer les mesures prévues pour atteindre une « position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » à moyen terme.

Le volet répressif prévoit une « procédure relative aux déficits excessifs » et donne au Conseil de l'Union européenne la possibilité d'imposer des sanctions à un État membre de la zone euro : l'État incriminé devrait ainsi effectuer un dépôt non rémunéré égal à une partie fixe de 0,2 % de son PIB et une partie variable correspondant à 10 % du dépassement, des circonstances exceptionnelles (récession équivalente à 2 % du PIB, notamment) pouvant justifier une exemption des sanctions prévues.

Une des principales nouveautés est cependant à chercher dans une réorientation dans le système des sanctions, beaucoup plus sévères que précédemment, en cas de « déficits excessifs ». Sanction de principe jusqu'alors, le dépôt ne portant pas intérêt devient désormais un moyen d'inciter les États à respecter leur programme de stabilité. Le Conseil pourra même inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné.

Ces textes renforcent considérablement le rôle de la Commission. Dorénavant, elle est non seulement chargée de la surveillance des États en matière de déficits et de déséquilibres macroéconomiques excessifs, mais elle a également l'initiative pour leur adresser des recommandations, des avertissements et des sanctions.

Le pouvoir est d'autant plus grand que la plupart des propositions de la Commission (sanctions, etc.) seront doré-

navant prises selon la nouvelle procédure de décision dite « majorité inversée » ou « adoption tacite ». Ce sont les États qui s'opposent explicitement à une proposition qui doivent réunir la majorité qualifiée⁹.

Comment ces mécanismes vont-ils fonctionner ? Pour la surveillance des déséquilibres macroéconomiques, la Commission a mis au point un tableau de bord rassemblant plusieurs variables supposées pertinentes (compétitivité, déficit extérieur, dettes publiques et privées). Si un pays sort des bornes fixées, un mécanisme d'alarme est mis en œuvre. Une autre procédure concernera les déficits excessifs.

La Commission élaborera à partir de là des recommandations et pourra proposer des amendes si le pays n'en tient pas compte. Ce qui est important là aussi, c'est l'orientation donnée à ces dispositifs. Compte tenu des conceptions économiques dominantes à la Commission, il est très peu probable de la voir proposer des sanctions pour les pays qui pratiquent des politiques budgétaires et salariales très restrictives. Cela a pourtant des effets négatifs sur la consommation, donc sur les importations et donc aussi sur les exportations de leurs partenaires européens. Ce qui veut dire aussi qu'il ne faut guère s'attendre à ce que la Commission propose une stratégie concertée pour mettre fin aux déséquilibres actuels. Elle préférera, comme elle le fait aujourd'hui avec le soutien des pays du cœur de la zone euro, accuser de laxisme les pays aux économies plus faibles de la périphérie sud de la zone euro et leur imposer de façon unilatérale des politiques drastiques d'austérité.

Le Parlement européen, qui était pour la première fois partie prenante dans les discussions sur la stratégie économique en Europe a, malgré les espoirs de beaucoup, plutôt aggravé le *Six Pack*, notamment en rendant les sanctions encore plus automatiques que ne le proposaient la Commission et le Conseil européens. Il a en revanche été plus sensible aux arguments des nombreux économistes qui, à la suite de Keynes, estiment qu'il faut davantage de symétrie dans la gouvernance économique et que les excédents commerciaux excessifs pouvaient aussi donner lieu à sanctions.

9. À partir de 2014 et conformément au traité de Lisbonne, la majorité qualifiée sera atteinte si elle regroupe au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne.

Le Two Pack

Le Two-pack est constitué de deux règlements. Le premier concerne les « dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de

la zone euro ». Il vise à augmenter le rôle et le pouvoir « préventifs » de la Commission européenne dans le contrôle des budgets nationaux. Cette « surveillance », déjà renforcée à travers le semestre européen, oblige les 17 États membres de la zone euro à consulter la Commission avant toute mesure économique qui pourrait avoir des conséquences sur les États voisins.

Le deuxième concerne le « renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés », autrement dit les États « en risque de faillite ». Il donne à la Commission des « pouvoirs accrus » pour surveiller plus étroitement les économies de la zone euro. En particulier, le texte envisage la possibilité d'une « mise sous protection juridique » par la Commission des États risquant la faillite.

Le Pacte pour l'Euro plus

Ce Pacte, appelé aussi Pacte de compétitivité, concerne la zone euro et six autres États membres de l'Union européenne (la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie, d'où le plus dans le titre). L'objectif officiel est de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire et de mieux coordonner les politiques économiques des États signataires. Le pacte concerne des domaines comme la compétitivité, l'emploi, la viabilité à long terme des finances publiques, la stabilité financière, etc. Les États prennent en quelque sorte des engagements devant leurs pairs et la Commission, ceux-ci veillant en retour à leur respect. Il n'y aurait rien à redire à cette intégration plus forte des politiques menées dans les pays signataires du pacte s'il s'agissait de développer la coopération au sein de l'Union européenne pour davantage de croissance ou pour donner aux pays membres et à l'Union européenne des possibilités nouvelles de s'engager dans le tournant écologique. Mais le Pacte ne dit rien de tel. L'amélioration de la compétitivité devrait passer prioritairement par la diminution des coûts unitaires de la main-d'œuvre, la « modération salariale » en remettant en cause l'indexation des salaires là où elle existe encore. Il n'est donc pas question de préconiser un quelconque rattrapage pour les pays, comme l'Allemagne ou l'Autriche, où le fossé entre salaires et productivité s'est creusé ces dernières années. Ce qui est d'ailleurs une des sources des déséquilibres actuels en Europe.

Pour l'emploi, la critique qu'on peut faire au Pacte est de même nature : il s'agit là aussi de réformer le droit du travail

et de renforcer son « attractivité ». Et non pas, par exemple, de suggérer des politiques macroéconomiques ou une politique industrielle susceptibles de créer des emplois de qualité.

Pour rendre les finances publiques « viables », le Pacte demande aux pays signataires de réformer leurs systèmes de santé, de limiter les régimes de préretraite ou encore d'ajuster en permanence l'âge de la retraite et l'espérance de vie.

Ce qui lève un coin du voile sur ce qui est la seule vraie nouveauté du Pacte pour l'Euro plus, et son objectif caché : permettre aux instances européennes d'intervenir plus directement dans deux domaines qui restent en principe de la compétence nationale c'est-à-dire la protection sociale et les négociations salariales.

Les nouvelles institutions financières

C'est au début de l'année 2010 que la crise de la dette grecque a commencé à prendre de l'ampleur. L'aide apportée en mai 2010 sous forme de prêt par la Troïka composée de la Banque centrale et de la Commission européennes, du Fonds monétaire international était accompagnée de contraintes extrêmement fortes (les « conditionnalités »), comparables à celles des plans d'ajustement structurel que le FMI et la Banque mondiale imposaient aux pays en développement dans les années 1980 ou aux pays de l'Est européen après la chute du mur de Berlin.

Dans un premier temps, l'Union européenne a mis en place un fonds (FESF) et un mécanisme (MESF) européens de stabilisation. Il a été remplacé en septembre 2012 par le Mécanisme européen de stabilité (MES). Son statut est celui d'une société anonyme avec un capital propre : 60 milliards d'euros au départ, mais pouvant s'élever jusqu'à 700 milliards. Ce capital est constitué par les contributions des États de la zone euro. Ce n'est pas ce capital que le MES prêtera aux États en difficulté. Il sert seulement de garantie pour les emprunts que MES contractera sur les marchés. Mais « l'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. »¹⁰ Pas d'aide par conséquent sans passer par les contraintes des plans d'austérité dont ceux imposés à l'Irlande, au Portugal et surtout à la Grèce donnent une idée !

Comment le MES va-t-il intervenir ? Il dispose de plusieurs modes d'action : les prêts directs aux États en difficulté financière ; l'achat d'obligations souveraines sur les marchés primaire et secondaire ; des aides préventives pour

10. Conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, disponible sur le site du Conseil européen http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2010_12_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_fr.pdf

recapitaliser les institutions financières des États « ayant l'euro pour monnaie ». Par contre, le MES n'est pas considéré comme une banque. Ce qui a une conséquence immédiate : il lui sera impossible de se financer auprès de la Banque centrale européenne. Le MES est donc resté strictement conforme à une des constantes de la construction libérale de l'Europe : contraindre les États à aller sur les marchés pour se financer¹¹.

On voit que, comme c'est malheureusement devenu une règle pour tous les dispositifs récemment mis en place, il n'y a pratiquement pas de contrôle démocratique sur le MES. Les plans d'ajustement continueront à être préparés par les technocrates de la Troïka et seuls les ministres des Finances de la zone euro auront le pouvoir de les approuver ou de les amender. Le Parlement européen n'est même pas cité dans les textes relatifs au MES. Il n'a donc aucune possibilité de solliciter ou d'empêcher l'intervention du MES, ni même de donner un avis sur les conditionnalités et les plans d'ajustement qui accompagneront cette intervention.

Le Pacte budgétaire pour couronner le tout

Les dispositifs décrits plus haut et qui visaient tous à déposséder les États et leurs assemblées élues de leurs prérogatives en matière de « gouvernance » économique et budgétaire, et par conséquent à dépolitiser ces questions, ont été regroupés dans le Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), plus connu sous le nom de Pacte budgétaire¹². Avec le Mécanisme européen de stabilité, le TSCG traduit donc une même vision du lien entre l'État et les pouvoirs publics d'une part, l'économie d'autre part. Comme le précisent les Économistes atterrés, « il ne s'agit pas d'une vision libérale au sens usuel du terme car elle ne fait pas confiance à la "main invisible" si chère à Adam Smith, ni aux ajustements automatiques des marchés vers l'équilibre. La vision en cause doit plutôt être qualifiée d'ordolibérale. [...] Dans cette vision des choses, le jeu du marché ne permet pas de converger spontanément vers l'équilibre. Pour que le marché puisse fonctionner et l'équilibre être atteint, les États doivent mettre en place et maintenir un cadre institutionnel et juridique contraignant permettant aux mécanismes de marché de fonctionner »¹³. Et pour définir les règles du jeu, confiance est faite aux experts et non aux politiques.

Le paradoxe, c'est que le TSCG a fait l'objet d'une mise en scène haute en couleurs alors que, formellement, il n'ajoute

11. On sait qu'en France cette obligation est très antérieure au traité de Maastricht, une loi de 1973 interdisant au Trésor d'emprunter auprès de la banque de France et le contraignant ainsi à se tourner vers les banques privées et/ou les marchés financiers.

12. Ce qui n'est pas tout à fait exact, le Pacte budgétaire ne constituant qu'une partie du traité (plus précisément son article 3).

13. Les économistes atterrés, *op. cit.*, p.73.

pas grand-chose aux textes précédemment adoptés. On peut certainement y voir la volonté de « dramatiser » les enjeux, pour mieux convaincre de la nécessité de l'austérité, dans la droite ligne du *There is no alternative* (TINA) de Margaret Thatcher. Le Parlement européen ne s'y est d'ailleurs pas trompé, exprimant des « doutes quant à la nécessité d'un tel accord gouvernemental, dont la plupart des objectifs essentiels peuvent être atteints de manière plus efficace grâce à des mesures prises en vertu du droit »¹⁴. Certes, il faut tenir compte du fait que le Parlement européen privilégie la « méthode communautaire [pour] faire évoluer l'Union monétaire vers une véritable Union économique et budgétaire ». Elle lui permet de peser sur les décisions bien davantage qu'avec la méthode intergouvernementale. Mais le Conseil européen et la Commission ont été en fait contraints de choisir cette dernière, faute pour le projet Merkel-Sarkozy de réunir l'unanimité (la Grande-Bretagne et la République tchèque ont refusé de signer le pacte budgétaire).

En conclusion

On peut résumer les dispositions en vigueur ainsi :

1. Les budgets des administrations publiques doivent être équilibrés. Des déficits sont temporairement autorisés en raison de circonstances économiques exceptionnelles ou dans des périodes de grave récession. Cette règle sera considérée comme respectée si le déficit structurel, c'est-à-dire le « solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires », ne dépasse pas 0,5 % du PIB. Pour y parvenir, chaque État s'impose une trajectoire d'ajustement. Il faut noter que cette règle n'efface pas la limite de 3% du PIB imposée par le Pacte de stabilité et de croissance pour le déficit conjoncturel.

2. Les États doivent introduire cette « règle d'or » dans leur Constitution et mettre en place un mécanisme de correction. En France, cette fonction sera remplie par le Haut Conseil aux finances publiques, créé par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques adoptée en octobre 2012.

3. Lorsque la dette publique dépasse 60 % du PIB, les États doivent procéder à la résorption de la différence « à un rythme moyen d'un vingtième par an ». Dans le cas de la France, dont la dette est proche de 90% du PIB à la fin de l'année 2012, cela représente 1,5% par an, soit près de 30 milliards d'euros !

14. Le texte adopté en plénière est une résolution commune des groupes PPE, S&D, ALDE et Verts/ALE. Il a été voté par 521 pour, 124 contre et 50 abstentions. Voir : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1185896&t=e&cl=fr>

4. Lorsqu'un État connaît des déficits « excessifs », il doit mettre en place un « programme de partenariat budgétaire et économique », détaillant les réformes structurelles qu'il compte mettre en œuvre, programme qui le met sous la coupe de la Commission et du Conseil européens.

5. Les États doivent soumettre à la Commission européenne et au Conseil leurs projets nationaux d'émission de la dette.

6. Lorsque la Commission juge qu'un État est en infraction, les sanctions proposées sont automatiques. Elles ne peuvent être rejetées que par une majorité qualifiée inversée du Conseil européen.

7. Tout État qui estime qu'un autre État ne s'est pas conformé aux règles de ce traité peut porter plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La Commission désignera le ou les États qui doivent être traînés par les autres États devant cette Cour.

À noter enfin que le traité établit un lien avec le mécanisme européen de stabilité (MES). Un considérant rappelle ainsi que « l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du mécanisme européen de stabilité sera conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du présent traité par la Partie contractante concernée et, dès l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du présent traité, au respect des exigences dudit article ». Pas d'aide européenne par conséquent sans ratification du traité budgétaire, c'est-à-dire sans engagement irréversible pour l'austérité. ■