

*Le TSCG, bonne gestion
ou austérité généralisée ?
Et après sa ratification ?*

COMPTE-RENDU DE LA CONFÉRENCE-DEBAT
ORGANISÉE LE 18 OCTOBRE 2012, PARIS, PAR L'IRIS ET LA MAISON DE L'EUROPE.

autour de
FRANCIS WURTZ, Député européen honoraire, ancien député européen (1979-2009)

YVES BERTONCINI, Directeur de Notre Europe-Institut Jacques Delors

animée par
FABIO LIBERTI, Directeur de recherche à l'IRIS



INTRODUCTION

FABIO LIBERTI / *Directeur de recherche à l'IRIS*

Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) vient de franchir une nouvelle étape vers l'entrée en vigueur avec sa ratification par la France : le 11 octobre 2012, le Traité a été adopté par le Sénat ; l'Assemblée nationale l'avait approuvé le 9 octobre. Signé le 2 mars 2012 par les chefs d'Etat et de gouvernements de vingt-cinq des vingt-sept pays membres de l'Union européenne (UE) – le Royaume-Uni et la République tchèque sont les deux pays de l'UE non-signataires –, le TSCG a donc désormais été ratifié par quatorze des vingt-cinq Etats-signataires, dont dix membres (sur dix-sept) de la Zone euro. L'entrée en vigueur du TSCG est prévue lorsque douze Etats-membres de la Zone euro l'auront ratifié. Sa mise en œuvre est prévue pour le 1^{er} janvier 2013.

Le TSCG s'inscrit dans une stratégie européenne globale, amorcée depuis 2009, de réponse à la crise de la dette. Deux nouveaux instruments sont récemment venus renforcer cette stratégie :

- > le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), le fonds de secours de la Zone euro, est entré en vigueur le 27 septembre 2012 ;
- > un programme de rachat d'obligations d'Etats par la Banque Centrale Européenne (BCE) lui permet d'intervenir, depuis septembre 2012, sur le marché de la dette souveraine, de façon illimitée.

Le TSCG reprend, en les durcissant et en les modulant, les critères budgétaires de Maastricht, adoptés dans le cadre du Traité sur l'Union européenne (TUE) signé en 1992 :

- > le critère de limitation du déficit structurel annuel est désormais fixé à 0,5% du Produit Intérieur Brut (PIB), auparavant les Traités se limitaient de fixer une limite au « déficit » de 3% ;
- > le critère de limitation de la dette publique annuelle est maintenu à 60% du PIB, mais les Etats-parties dont l'endettement dépasse ce seuil disposent d'un délai de vingt ans pour se conformer à cette prescription et doivent réduire leur dette « en excès » d'un / vingtième par an.

Ces deux dispositions essentielles du TSCG ont été au cœur des discussions à propos de leur bien-fondé en période de crise. Ne risquent-elles pas d'entraver la reprise, encore fragile, de l'économie européenne? C'est au nom de cette crainte que François Hollande s'est positionné, durant la campagne présidentielle 2012, en faveur de l'adjonction au TSCG de mesures de soutien à la croissance. De telles mesures ont effectivement été adoptées à l'occasion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 même si elles ne sont pas liées juridiquement d'aucune sorte au Traité.

Alors que la méfiance des « marchés » semble s'être légèrement « détendue » et que les taux d'intérêts espagnols et italiens sont à leurs niveaux le plus bas depuis 6 mois, ce Traité représente-t-il un progrès ? Est-ce la marque d'une gestion raisonnable des finances publiques ou bien sonne-t-il l'heure de la généralisation de l'austérité ? Celle-ci ne risque-t-elle pas d'être préjudiciable à la Zone euro ? à sa reprise économique dans le court terme ? à sa compétitivité dans le long terme en préconisant la limitation des dépenses publiques ?

EXPOSE LIMINAIRE

FRANCIS WURTZ / *Député européen honoraire, ancien député européen (1979-2009)*

Le TSCG, un jalon déterminant dans le processus d'intégration économique européenne.

Bien que le processus de ratification ait déjà eu lieu en France, le TSCG restera un sujet digne d'intérêt pour une longue période et ce pour deux raisons :

- > Le TSCG s'inscrit dans un projet échelonné sur 10 ans.
- > Le contenu de ce Traité est à même de susciter des contradictions « explosives ».

Le processus de ratification du TSCG se déroule parallèlement à la réflexion en cours sur le futur de l'intégration économique européenne. A cet égard, les deux prochaines réunions du Conseil européen en octobre (jeudi 18 et vendredi 19) et décembre 2012 seront décisives. A l'occasion du second, une feuille de route doit être arrêtée par les chefs d'Etat et de gouvernements des Etats-membres, sur la base du rapport sur l'Union Economique et Monétaire (UEM) remis par le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Cette feuille de route est porteuse d'un « bond en avant dans l'intégration économique ».

Donc l'attitude des citoyens européens à son égard sera déterminante pour l'avenir de l'Union européenne. Dans ce cadre, plusieurs hypothèses sont envisageables. Il est clair qu'une résistance des citoyens européens est à prévoir ; en réalité, elle s'exprime déjà à travers les manifestations contre les politiques d'austérité menées au niveau national (Grèce, Portugal, Espagne). A partir de ce constat, l'alternative semble évidente : soit les Européens basculent dans un anti européenisme attisé par des partis populistes européens désireux de remettre en cause tout projet européen ; soit les dirigeants politiques européens entendent leurs réserves et réorientent la construction européenne en tenant compte de celles-ci – « la meilleure option pour permettre au projet européen de survivre à la crise ».

Questions soulevées par le TSCG :

Il est de ce fait hautement souhaitable de ne pas faire l'impasse sur les débats que soulève le TSCG. Pour ce faire, il est impératif de diffuser les informations sans éluder les contradictions

que suscitent les politiques européennes actuelles, pour répondre à trois questions essentielles :

- > Les sacrifices consentis sont-ils légitimes ? Est-il vrai que l'explosion de la dette est la conséquence de la propension des citoyens européens à "vivre au-dessus de leurs moyens"?
- > Les sacrifices consentis sont-ils utiles ? Conduisent-ils au retour de la croissance?
- > Dans quel engrenage les réformes européennes en cours nous engagent-elles?

La réponse à la première question est non. En effet, après la faillite de Lehman Brothers, les gouvernements ont mobilisé des milliers de milliards d'euros et de dollars pour sauver le système bancaire puis des centaines de milliards supplémentaires pour relancer l'économie. A tel point qu'Angela Merkel déclara alors « nous créons des montagnes de dettes mais nous n'avons pas le choix ». On peut donc affirmer que l'explosion des dettes souveraines provient de la crise de 2008. Et le fait de l'affirmer publiquement ou non est lourd de conséquences politiques. En effet, imputer la faute au système bancaire implique que les peuples ne sont pas coupables mais sont en réalité des victimes. Au contraire, masquer ce fait est l'affirmation que le modèle social européen est trop lourd et qu'une refonte des modèles de société s'impose.

La deuxième question peut être traduite de la manière suivante : l'austérité va-t-elle créer de la croissance ? Or il existe actuellement un quasi- consensus parmi les économistes pour dire que l'austérité est synonyme de récession. C'est pour cette raison que la Confédération européenne des syndicats critique et combat un traité européen (en l'occurrence, le TSCG) pour la première fois de son histoire. On peut aussi noter que Claude Bartolone, Président de l'Assemblée Nationale, tout en promettant que la France ferait les efforts nécessaires afin que le déficit structurel passe sous les 3% du PIB fin 2013, a affirmé que l'objectif budgétaire est impossible à tenir et absurde. Christine Lagarde, Directrice du Fonds Monétaire International (FMI) a demandé à l'Allemagne de revoir ses positions en la matière. On peut donc affirmer que continuer dans cette voie est dangereux et ne créera pas la croissance nécessaire au redémarrage de l'économie.

Quant à savoir où le processus engagé en matière d'intégration économique va entraîner l'UE, il faut attendre pour pouvoir en juger, que le travail sur la feuille de route rédigée conjointement par Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker et Mario Draghi aboutisse. Notons cependant d'emblée que dans une interview au *Wall Street*

Journal (février 2012), Mario Draghi, le président de la BCE, a affirmé que « le modèle social européen est mort ». Avec le TSCG, c'est un nivellement par le bas des modèles sociaux européens qui attend les peuples de la Zone euro. En effet, les institutions européennes seront compétentes pour modifier les budgets des Etats membres dès lors qu'ils seraient jugés "inadaptés" pour pouvoir encaisser les « chocs » économiques et assurer la compétitivité sur le marché mondial. Il serait alors possible, par exemple, d'engager les pays membres à réformer les régimes de retraite de manière contraignante pour répondre à ces exigences économiques. Voilà ce que vient d'affirmer en substance Monsieur Van Rompuy dans une interview à un journal allemand.

Ainsi, Francis Wurtz est un adversaire déterminé du TSCG. Pour autant, il tient à préciser qu'il n'est pas, dans le cadre de la construction européenne, « antisystème », tel que le sont certains partis populistes nationaux. Il se définit plutôt comme un « noniste » pro-européen.

EXPOSE LIMINAIRE

YVES BERTONCINI / *Directeur de Notre Europe-Institut Jacques Delors*

Yves Bertoncini se propose de reprendre à son compte le questionnement de Francis Wurtz autour des projets cachés que masquerait le TSCG, notamment en ce qui concerne le « détricotage » des modèles sociaux européens. Pour ce faire, il entend procéder en deux temps : des précisions sur le contexte d'élaboration du TSCG et des précisions sur le contenu du texte en lui-même.

Contexte d'élaboration du TSCG :

Avant de discuter des apports du TSCG, il convient d'apporter quelques précisions liées au contexte politique. Il est important de ne pas superposer le débat sur le TSCG et celui sur la situation en Grèce, en Irlande ou au Portugal. La particularité de leur situation tient au fait que ces trois pays ne sont plus en capacité de faire financer leurs dettes souveraines par les investisseurs. Dans le cas de l'Irlande, cela s'explique par l'impact des crises financière et immobilière qui ont dévasté l'économie nationale. Quant aux cas de la Grèce et du Portugal, cette incapacité est plutôt imputable à une gestion déficiente de leurs comptes publics. Conséquence de cette particularité : l'instauration d'une relation de conditionnalité entre ces trois pays et la Commission européenne, la BCE et le FMI – ces trois entités institutionnelles formant la Troïka – en échange des aides financières¹ (voir ci-dessous). Pour les trois Etats concernés, cette relation signifie une perte de souveraineté *de facto*, assortie de politique d'austérité *de jure* traduite dans les mémorandums successifs, révisés périodiquement, par des mesures en termes de réduction des dépenses publiques (baisse/gel du traitement des fonctionnaires, relèvement de l'âge légal de départ en retraite...). Les autres Etats signataires du TSCG ne sont pas concernés par ce traitement qui vise à contrôler de fait et de manière centralisée, les budgets nationaux de la Grèce, l'Irlande, le Portugal, peut-être bientôt de l'Espagne voire l'Italie.

¹ Fabio Liberti rappelle, à l'issue de l'intervention de Mr. Bertoncini que cette relation de conditionnalité est essentielle du point de vue des Etats-membres dans la mesure où ce sont eux qui financent les mécanismes de renflouement à travers un système de quotas nationaux.

Pacte budgétaire, le TSCG s'inscrit dans un contexte européen de discipline budgétaire requise de la part des institutions de l'UE auprès de ses Etats-membres. Pour les Etats qui ne sont pas « sous-programme », le message de ce nouveau traité n'est donc de toute façon pas nouveau. Le TSCG constitue le prolongement du Pacte de Stabilité et de Croissance signé en 1997 et réformé en 2005, à la demande de la France et de l'Allemagne qui ne le respectaient pas – les procédures de déficit excessif engagées à l'encontre de ces deux Etats-membres par la Commission européenne n'ayant pas abouti. Une nouvelle réforme du mode de suivi budgétaire opéré par l'Union a eu lieu en novembre 2011 : le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont adopté un ensemble de cinq règlements et d'une directive, dit *six-pack*.

Le fait marquant de la crise de la dette est donc la solidarité des Etats de l'Union européenne envers les membres en difficulté, et non pas le fait que les institutions européennes demandent et imposent le respect de la discipline budgétaire. Aux côtés des prêts d'aide bilatéraux, l'innovation essentielle a été la création de mécanismes européens de sauvetage : le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), puis le Mécanisme Européen de Stabilité (MES). En effet, malgré la clause de *no bail-out* inscrite à l'article 125 du TFUE, visant à prévenir contre le phénomène d'aléa moral, des aides ont été débloquées sous la pression des faits. De plus ce texte s'inscrit dans une dialectique globale solidarité - contrôle dont font partie le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité. Ce même principe de solidarité et de contrôle pourrait être employé pour le projet d'union bancaire, sous l'égide de la BCE.

Contenu du TSCG :

Quant au texte en lui-même, sa portée est politique avant d'être technique. Il ne fait que renforcer les critères inclus dans le Pacte de stabilité et de croissance, réformé en 2005 et le *Six pack*. En effet, celui-ci est composé d'une directive et de cinq règlements. Or, les règlements, tels que définis par le droit de l'Union européenne, sont obligatoires intégralement dès leur publication. Il n'est pas nécessaire de les transcrire dans le droit national. Le fait de les intégrer à un Traité international rend obligatoire la transcription et la ratification et pousse les gouvernements à « en parler » à domicile.

De plus, le critère de la dette publique tel que défini à Maastricht ne prenant pas en compte un phénomène que la crise économique a mis en évidence : l'éventualité que de la dette privée se transforme en dette publique, sous l'effet des plans de sauvetage mis en place par les gouvernements nationaux. En Irlande, par exemple, les dettes contractées par le secteur immobilier ont été endossées par les administrations publiques. Sur le plan technique, le nouveau traité représente donc « beaucoup de bruit pour rien » ainsi que l'a affirmé le président du *think tank* Notre Europe / Institut Jacques Delors, Antonio Vitorino.

La réflexion doit également concerner la mise en application de telles règles et les sanctions, le cas échéant. Dans cette optique, l'exemple de la France est intéressant. Ces dix dernières années, les budgets annuels n'ont respecté la limite des 3% des critères de Maastricht que quatre fois. Et pourtant aucune sanction européenne n'a été imposée. Il existe donc une certaine souplesse quant à l'application des règles européennes et il ne faut pas craindre que l'Union européenne fasse preuve de plus de sévérité qu'elle ne l'a fait jusqu'alors. C'est seulement en cas de dépassement régulier et important des critères qu'il y aura une réaction des institutions. Et ces normes ne portent que sur la valeur absolue des budgets, en aucun cas sur leur contenu. Seuls les Etats ont la compétence et la légitimité pour décider des postes budgétaires dont les allocations seront réduites. Latitude est donc laissée aux Etats-parties en matière de dépenses sociales. Etant donné que le nouveau texte a un impact faible sur la répartition des dépenses nationales, il n'y a pas à s'inquiéter : le modèle social français n'est pas en danger.

DEBAT

Question : La crise impose-t-elle une unification des modèles sociaux ?

Francis Wurtz : Par construction le marché européen et l'élargissement met en concurrence des modèles sociaux différents. Dans ce cadre les modèles sociaux avancés sont des boulets pour leurs économies et sont moins compétitifs. Il y a, de fait, un nivellement par le bas des prestations sociales.

Yves Bertoncini : Pour compléter cela, citons quelques chiffres. Les dépenses de protection sociale à Chypre s'élèvent à 12% du PIB, au Luxembourg à 18% et en France et en Finlande à 24%. Il est également intéressant de noter que les pays d'Europe du Nord ont des dépenses de protection sociale élevées et sont compétitifs. On ne peut évidemment pas comparer directement avec la France, ne serait-ce à cause du simple écart démographique mais il est intéressant de relever qu'un niveau de dépenses publiques élevé n'est pas incompatible avec la compétitivité.

Question : Y aura-t-il un assouplissement des exigences imposées aux pays « sous programme » ?

Yves Bertoncini : L'Union européenne assouplira les conditions pour la Grèce quand les réformes nécessaires auront été mises en place et que le pays aura démontré sa volonté politique, comme le montre l'exemple de l'Irlande ou du Portugal. L'UE a relâché la pression pour permettre à l'économie de repartir plus vite.

Question : Crise ou pas, la dette souveraine est-elle un problème en soi ?

Francis Wurtz : Un excès de dette est effectivement un problème pour un Etat, cependant il faut bien remarquer que la dette souveraine de la France est passée de 62% du PIB en 2007 à 91% en 2012. La crise actuelle est due à l'explosion des dettes suite à la crise du système financier.

Yves Bertoncini : Les dettes et les déficits ne sont pas nécessairement mauvais bien sûr. Ils représentent des investissements pour l'avenir. De plus 0.5% de déficit par temps clair, ce n'est pas du tout la même chose que 0.5% par gros temps. Il faut tenir compte d'ajustements structurels. Pour aller plus loin, la mutualisation de la dette est une solution, que l'on parle des *treasury bills* ou des *redemption funds*. L'intégralité de la dette ne serait

pas partagée mais par exemple la part au-dessous du seuil des 60% du PIB ou encore les titres à court terme. En ce moment, l'Allemagne et parfois la France empruntent à des taux négatifs, pourquoi ne pas aider les pays dont les taux sont plus – trop ? – élevés ?

Question : L'euro est-il responsable de la situation ?

Yves Bertoncini : Il est certain que les taux d'intérêt bas ont permis aux pays dont l'économie n'était pas en adéquation avec ces taux d'emprunter beaucoup. Cependant, il est loin d'être certain que la situation économique serait meilleure si on avait conservé la drachme, la lire ou l'escudo. Il n'est pas non plus acquis que la dévaluation soit le remède miracle : le Royaume-Uni a eu recours à la dévaluation et n'est pourtant pas dans une meilleure santé économique.

Question : Existe-t-il un danger que cette crise engendre des tensions sociales entre générations ?

Francis Wurtz : C'est évident et très dangereux. La question des prestations sociales et notamment celle des retraites – les contributions et l'âge de départ – sont au cœur des débats. Il apparaît indispensable que les revenus financiers cotisent au même titre (et au même taux) que les revenus salariaux. La charge qui pèse sur les jeunes générations serait allégée d'autant. ■

*Compte-rendu rédigé par
Pierre Lacroix et Thomas Lanson,
Assistants de recherche à l'IRIS.*



© IRIS / MAISON DE L'EUROPE

TOUS DROITS RESERVES

Ce compte-rendu n'est pas une reprise in extenso des propos.

Seuls comptent les propos effectivement tenus par les différents intervenants.

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France
T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
F. + 33 (0) 1 53 27 60 70
contact@iris-france.org
www.iris-france.org
www.affaires-strategiques.info

MAISON DE L'EUROPE DE PARIS

35-37 Rue des Francs Bourgeois
75004 Paris / France
T. +33 (0)1 44 61 85 85
F. +33(0)1 44 61 85 95
www.paris-europe.eu