

Le mois

Myopie autour du Traité budgétaire européen

OLIVIER DERRUINE

Le Traité budgétaire européen ne se laisse pas facilement appréhender parce qu'il porte sur une matière complexe. L'émoi qu'il suscite est quelque peu surprenant parce qu'il consolide (et radicalise en partie) plusieurs décisions antérieures qui n'avaient pourtant pas fait l'objet, au moment opportun, de réactions politiques ou syndicales à la hauteur des critiques qu'on doit lui apporter tant sur les plans économique que démocratique¹. Au moment où les parlements fédéral, communautaires et régionaux s'emparent de ce traité en Belgique, différentes options s'offrent encore aux décideurs qui constituent autant d'opportunités d'inflexion, voire de changement d'orientation.

Une guerre sociale de retard

Alors que la ratification du Traité budgétaire européen entre dans la dernière ligne droite, il apparaît que des détails hypertrophiés, les positions pour ou contre le traité, ont détourné l'attention de certaines questions fondamentales (la transposition des dispositifs que le traité soit ratifié ou non, les choix politiques induits par la ratification, l'incompréhensible anachronisme de la fronde contre le traité)² essentiellement par méconnaissance

ou incompétence.

Les syndicats et mouvements sociaux se sont inquiétés du carcan imposé par le « six pack », puis par le traité, mais se sont mobilisés avec une guerre de retard. À aucun moment durant le travail d'amendement des textes du « six pack », ils ne se sont manifestés concrètement auprès des députés européens; cela n'a évidemment pas empêché le dépôt de 1 400 amendements, beaucoup visant la défense du modèle social européen. Ensuite, ils se sont braqués sur le Traité (oui, encore un autre texte!) instituant le mécanisme européen de stabilité qui est l'instrument par lequel l'UE interviendra pour aider les pays en difficulté, voire recapitaliser certaines banques. Ce n'est que le 6 novembre 2012 que la FGTB et la CSC ont envoyé un courrier aux parlementaires européens belges francophones les enjoignant de rejeter le traité, soit presque un an après l'entrée en vigueur du « six pack », dix mois après l'accord sur le texte définitif du traité et huit mois après la signature de celui-ci par les chefs d'État et de gouvernement, Elio di Rupo y compris. Et pourtant, ces textes constituent la réforme la plus profonde de l'Union économique et monétaire depuis sa création : elle conditionnera plus que toute autre les politiques économiques et sociales des États membres...

Un traité qui cache une forêt

récemment par la Commission pour approfondir encore l'Union économique et monétaire. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-248_en.htm.

1 M. El Berhoumi, « La règle d'or, et la souveraineté cauchemarde », *La Revue nouvelle*, janvier 2012.

2 Deux nouveaux textes ont été proposés tout

L'arbre qui cache la forêt des véritables enjeux lorsque ceux-ci étaient négociés, c'était tout d'abord... le traité lui-même. En effet, ce texte reprend l'essentiel des règles de la gouvernance économique européenne (dites « six pack » dans le jargon) qui ont été négociées du 29 septembre 2010 (adoption par le collègue des commissaires) au 8 novembre 2011 (adoption formelle et définitive par le Conseil des ministres de l'UE) et sont entrées en vigueur le 23 novembre de la même année. Il s'en écarte toutefois sur deux aspects non négligeables : le premier est le durcissement des efforts budgétaires à consentir (tandis que le « six pack » vise un effort structurel, c'est-à-dire une réduction du déficit public hors effet conjoncturel et hors one-shots, d'au moins 0,5 % par an, le traité a rehaussé l'effort à 1 %), le deuxième est l'exigence de définir un mécanisme de correction automatique en cas de dérapage incontrôlé des finances publiques (ce mécanisme a, lui, été intégré dans le « two pack » qui complète le « six pack » depuis ce printemps), les États membres disposant de certaines latitudes pour le transposer dans leur droit national.

Le débat était donc déjà en grande partie clôturé avant d'être ouvert, dans la mesure où les partis nationaux sont logiquement censés voter comme leur grand frère du Parlement européen ou, à tout le moins, comme leurs eurodéputés, puisque ceux-ci, par ailleurs, ne suivent pas toujours les consignes de vote de leur groupe. Ce fut par exemple le cas lorsque les eurodéputés socialistes belges ont voté contre l'entière du six pack, là où leur groupe s'était montré plus accommodant en approuvant parfois certains textes pour ensuite en rejeter d'autres.

En Belgique, par ailleurs, le parti dont les parlementaires ne voteraient pas le texte ne devrait a priori pas être exclu des majorités auxquelles ils participent pour ce motif ; tout simplement parce que cette question n'a pas été réglée dans les accords de gouvernement, et pour cause, à l'heure de leur négociation,

personne n'aurait pu s'imaginer qu'un tel Traité — improvisé en l'espace de quelques semaines à peine — verrait jamais le jour.

Enfin, les amendements du gouvernement wallon pour « gauchiser³ » l'exposé des motifs du traité relèvent également de l'anecdote. Ils resteront lettre morte lorsqu'il s'agira d'appliquer le traité et les règles de gouvernance économique car, comme le sait tout étudiant en droit ou assistant parlementaire, c'est la loi qui prévaut et non l'exposé des motifs qui n'a pas de valeur juridique et n'est qu'une explicitation de l'esprit de la loi.

Au fond de la stratégie politique

Beaucoup d'encre a déjà coulé sur les (rares) arguments pour et les (nombreux) arguments contre le traité, le premier d'entre eux étant avancé... il y a dix ans déjà (le 17 octobre 2002)... par le président de la Commission européenne de l'époque. Romano Prodi avait alors lâché que le « pacte de stabilité est stupide, comme toutes les décisions qui sont rigides⁴ ». Plus récemment, le Fonds monétaire international lui-même a jeté un pavé dans la mare en affirmant qu'il avait sous-estimé — et à sa suite, les institutions européennes — les effets de l'austérité⁵ : ajustant ses calculs, il en vint à la conclusion qu'une consolidation budgétaire de 1 % du PIB avait pour conséquence une baisse du PIB de 0,9 % à 1,7 %. Autrement dit, dans le meilleur des cas, l'austérité avait un effet nul sur le déficit budgétaire (exprimé en % du PIB) et dans la majorité des cas, il aggravait la situation des finances publiques ! Le papier du FMI privait donc de fondement économique la stratégie menée depuis plusieurs années par

3 David Coppi, « Demotte gauchise le Traité ! », *Le Soir*, 16 mars 2013.

4 AFP, « Romano Prodi qualifie le Pacte de stabilité de "stupide" », *La Libre Belgique*, 17 octobre 2002.

5 International Monetary Fund, « World Economic Outlook : Coping with High Debt and Sluggish Growth », octobre 2012.

l'Europe, cette stratégie qui a conduit à un taux de chômage record dans la zone euro à 12 % en mars 2013 et pourrait, selon l'Organisation internationale du travail⁶, encore plongé quelque 4,5 millions de personnes au chômage au cours des quatre prochaines années... Le texte du FMI n'a pas manqué de courroucer la Commission européenne, en particulier d'Olli Rehn, commissaire aux Affaires économiques qui a envoyé un courrier⁷ aux différentes capitales pour expliquer pourquoi il fallait persévérer...

Il n'est pas question ici de débattre davantage des arguments pour/contre le traité, mais plutôt de discuter des options qui s'offrent aux décideurs.

Première option, ils pourraient rejeter le traité aujourd'hui, sans volonté de revenir sur cette décision dans un avenir plus ou moins proche, ce qui ne provoquera aucun armageddon financier pour la Belgique comme on l'a vu avec le Royaume-Uni et la République tchèque qui ont très rapidement annoncé leur rejet du traité. À l'autre extrémité, ils pourraient souscrire au traité et le ratifier en considérant qu'il n'est qu'une synthèse plus contraignante du « six pack » (cf. effort structurel annuel plus important) et tout miser sur le seul facteur sur lequel on peut exercer de l'influence, à savoir la conception et l'application du mécanisme de correction automatique. Or, à cet égard, les principes édictés par la Commission européenne⁸ pour baliser ce dispositif permettent à une certaine créativité de s'exprimer, et c'est encore plus vrai lorsque l'on prend au mot la législation européenne qui autorise des dérogations à la trajectoire budgétaire préétablie et négociée avec la Commission européenne en cas de « circonstances exceptionnelles »

hors de contrôle du gouvernement et ayant un impact sur les finances publiques (par exemple, une récession mondiale ou même un soudain ralentissement de la conjoncture, une explosion nucléaire « à la Fukushima »...). Le mécanisme peut aussi être conçu de telle manière que les mesures de correction ne puissent clairement pas peser sur les salaires (des fonctionnaires en premier lieu), les dépenses sociales ou celles liées au bon fonctionnement des services publics..., conformément à ce que prévoit le traité de Lisbonne! Rien n'empêche non plus que, contrairement à la pratique actuelle, les parlementaires et, pour les matières pour lesquelles ils sont compétents, les interlocuteurs sociaux aient voix au chapitre. Dans l'esprit du « two pack », les mesures envisagées par les gouvernements devraient, par ailleurs, être motivées par une analyse d'impact comme le pratique déjà le ministère britannique des Finances qui publie une estimation des impacts par déciles de revenus, ce qui permet de vérifier que le poids de l'effort est réparti de manière équitable sur les épaules des uns et des autres.

En guise d'option intermédiaire, il est enfin possible de rejeter le traité aujourd'hui pour mieux renégocier les traités. En effet, en son article 16, le texte stipule que les États membres signataires s'engagent dans un horizon de cinq années à intégrer le Traité budgétaire européen dans le « gros » Traité de Lisbonne. Or, si la non-ratification du Traité budgétaire par un pays ne peut pas faire capoter l'entrée en vigueur pour les pays qui l'ont ratifié (s'ils sont au moins au nombre de douze; or, à l'heure d'écrire ces lignes, pas moins de dix-sept pays avaient déjà procédé à la ratification), la modification du traité de Lisbonne requiert l'unanimité. Cela signifie qu'un pays hostile au traité pourra à lui seul s'opposer à l'intégration du Traité budgétaire dans celui de Lisbonne, sauf s'il obtient des concessions qu'il estime intéressantes comme, citons au hasard, le renforcement de la politique industrielle, une convergence sociale

6 Organisation internationale du travail, « Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses », 12 juillet 2012.

7 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/rehn/documents/cab20130213_en.pdf;

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDF>.

vers le haut, une harmonisation fiscale des bases imposables mobiles avec fixation d'un taux minimum, le gonflement du maigre budget européen, la révision du mandat de la Banque centrale européenne de sorte qu'elle se préoccupe également du plein-emploi à l'instar de la Federal Reserve américaine depuis 1913... Nombre des contreparties énoncées ci-avant correspondent d'ailleurs aux ambitions du gouvernement fédéral pour l'Europe, qui ressortent de l'accord de gouvernement. Lors de l'accord sur le « two pack », la Commission a prononcé une déclaration formelle l'engageant à déposer des propositions de réforme des traités au printemps 2014 avant les prochaines élections européennes, ce qui rend cette option encore plus réaliste⁹.

Quelle que soit l'option retenue, il s'agira également de maintenir l'attention sur les deux points qu'il s'agit de transposer : le mécanisme de correction automatique et la seule directive¹⁰ de la gouvernance économique (le reste étant des règlements qui s'appliquent immédiatement, sans devoir passer par les parlements). Cette directive oblige la Commission à publier la méthodologie, les hypothèses et les paramètres qui sous-tendent ses prévisions et les recommandations aux États membres. Un pas vers la fin de la dictature des technocrates-experts ? Elle demande également que les États membres indiquent ce qu'ils considèrent relever d'une clause dérogatoire (cf. les circonstances exceptionnelles mentionnées plus haut), ce qui leur laisse une petite marge de manœuvre qu'ils auraient tort de ne pas exploiter.

Le traité budgétaire européen crée donc plus de problèmes politiques qu'il n'apporte de solutions économiques. On comprend d'ailleurs mal pourquoi les décideurs politiques acceptent de se lier les mains en s'accrochant

mordicus à leur objectif budgétaire et renâclent à activer les quelques clauses dérogatoires pour se donner un peu d'oxygène. Après les frustrations mal digérées du « non » français au projet de Traité constitutionnel, il risque de cristalliser un ressentiment particulièrement dangereux auprès d'une grande partie de la population pour qui l'austérité ne mène qu'à une impasse. À cet égard, le changement de cap opéré par le FMI, par certains économistes mainstream en Belgique et par les Pays-Bas, l'un des rares pays encore noté « AAA » sont un signe du malaise ambiant. L'obstination à poursuivre avec l'austérité sera une cause importante du taux d'abstention record lors des élections européennes de 2014 que l'on peut déjà anticiper. Ce taux sera le signe d'un affaiblissement de la crédibilité européenne, de l'action commune alors qu'une révision du traité sera enclenchée et que ce ne sera qu'ensemble que les États membres sortiront du tunnel. ■

16 avril 2013

9 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-126_en.htm.

10 Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.