

# L'AUSTÉRITÉ DANS LES TRAITÉS EUROPÉENS

*Alberto ITURRALDE*

*Sous la direction de  
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | JUIN 17

Affaires sociales



COMPRENDRE POUR AGIR

## L'AUSTÉRITÉ DANS LES TRAITÉS EUROPÉENS

*Alberto ITURRALDE*

*Sous la direction de Denis STOKKINK*

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
<b>I. Des règles budgétaires restrictives</b>	<b>4</b>
1. Le besoin de règles budgétaires	4
<b>1.1. Traité de Maastricht</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Pacte de stabilité et de croissance (PSC)</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Réforme du PSC</b>	<b>5</b>
2. La gouvernance par les règles	5
<b>2.1. L'accompagnement de la politique budgétaire</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Le renforcement des règles</b>	<b>7</b>
<b>II. La rigidité qui mine les États</b>	<b>7</b>
1. Les défauts des traités budgétaires	7
<b>1.1. Les critères de Maastricht</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance</b>	<b>8</b>
2. Comment les assouplir ?	10
<b>2.1. Plus d'investissement</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Plus d'objectivité</b>	<b>10</b>
CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	13

# AVANT-PROPOS

Bernard Maris dédicaçait son *Antimanuel d'économie* à l'économiste inconnu « qui toute sa vie expliqua magnifiquement le lendemain pourquoi il s'était trompé la veille ». Aujourd'hui c'est tant le FMI que la Commission Européenne qui expliquent s'être trompés dans les recommandations qui ont coûté une décennie d'austérité à l'Europe du Sud.

Cela dit, il n'est pas évident d'établir un seul facteur à l'origine des difficultés auxquelles font face les classes moyennes du sud de l'Europe. Il est en revanche assez clair que la gestion de la crise des dettes souveraines a été néfaste. Les réactions des dirigeants européens obéissant à la logique du « trop peu, trop tard » ont permis à la crise de se propager et de s'amplifier. Face à la pression des marchés, les mesures de rigueur sont apparues comme l'unique antidote, justifiant ainsi le parti pris néolibéral de l'Union européenne : modifier le rôle de l'État pour le mettre au service de l'économie et la finance au détriment des acquis sociaux.

Pour la Solidarité croit en une politique économique alternative ne nuisant pas systématiquement aux plus démunis ainsi qu'en une vision à long terme impliquant de ne pas faire des économies en abaissant la qualité des services de santé, d'éducation ou de protection de l'environnement.

Dans cette optique, 4 notes d'analyse ont été dédiées à l'austérité pour comprendre comment celle-ci a gagné l'Europe alors que ses conséquences potentiellement désastreuses étaient connues d'avance, ainsi que pour présenter les perspectives qui s'ouvrent à présent pour la zone euro.

Solidairement vôtre,

Denis Stokkink, Président

# INTRODUCTION

L'Union européenne s'est construite sur la base des principes de l'économie sociale de marché, où l'ordo-libéralisme allemand a eu une influence considérable<sup>1</sup>. La théorie de l'ordo-libéralisme veut que le gouvernement doit réguler l'économie de telle façon à ce que les solutions de marché s'approchent le plus possible de l'optimum. Le droit de la concurrence est la vive image de cette pensée.

Avant la création de l'Union économique et monétaire (UEM), les traités avaient établi un ensemble de règles visant à limiter les comportements de *free-rider* en matière budgétaire. Une union monétaire va habituellement de pair avec une union budgétaire. Devant le refus politique d'aller de l'avant vers une union budgétaire, les rédacteurs du Traité ont imposé à Maastricht des règles pour s'y substituer. Ils ont donc créé un cadre réglementaire pour mettre en place une discipline budgétaire. En effet, dans la zone euro, les États membres sont plus interdépendants. Ce cadre réglementaire visait ainsi à prévenir les comportements abusifs de la part des États qui pourraient nuire à l'ensemble de l'Union qui se préparait.

Cependant, cette volonté de se prémunir des abus s'est elle-même traduite par des abus. Voyant comment la Grèce, qui représentait moins de 2% du PIB de la zone<sup>2</sup> a mis en péril la construction monétaire, les États ont voulu renforcer la discipline budgétaire après la crise. C'est ainsi qu'une gouvernance par les règles a été décidée dans la zone euro. Le cadre réglementaire strict contraint parfois certains États à prendre des décisions contre les intérêts d'une majorité de citoyens.

Cette note d'analyse vise dans un premier temps à décrire le cadre réglementaire qui a été mis en place au fil du temps. Puis, dans un second temps, elle présente certaines pistes en faveur d'une modification de ces règles afin de les rendre plus flexibles, plus objectives et plus utiles.

---

<sup>1</sup> LAVAL, Christian. *Ordo-libéralisme allemand, néolibéralisme européen et construction de l'Europe*, décembre 2016. [bit.ly/2quCUYI](http://bit.ly/2quCUYI)

<sup>2</sup> Eurostat, tableau disponible sur [bit.ly/2qwISUu](http://bit.ly/2qwISUu)

# I. DES RÈGLES BUDGÉTAIRES RESTRICTIVES

## 1. LE BESOIN DE RÈGLES BUDGÉTAIRES

---

Dans la logique de l'ordo-libéralisme allemand, on trouve des éléments d'encadrement de la politique budgétaire dès 1992 dans l'Union européenne. Avant de créer l'Union économique et monétaire, les États membres devaient limiter les comportements de « passager clandestin », soit le fait de profiter d'un avantage sans prendre les responsabilités ou engagements qu'il implique. Les États appartenant à la zone euro allaient être perçus par les marchés financiers comme « plus sûrs ». En effet, la logique voulait que si la Grèce se retrouvait un jour en détresse, l'Allemagne, la France, l'Italie et les autres viendraient à son secours. Le risque était ainsi diversifié. Cette optique a fait baisser les taux auxquels les pays de la zone euro empruntaient. Or, si ces pays s'endettaient trop, les marchés pourraient avoir des doutes quant au remboursement et, par conséquent, augmenter les taux pour les aligner au risque accru. C'est précisément ce que visent à éviter les traités.

### 1.1. TRAITÉ DE MAASTRICHT

Dès 1992 on trouve dans le Traité de Maastricht les fameux critères de convergence indispensables pour faire partie de la zone euro. Pour pouvoir mener une politique monétaire unique il fallait que toutes les économies de la zone euro aient des conditions économiques similaires. Or, ces critères ont été assouplis pour permettre l'entrée de pays fondateurs présentant une dette publique très élevée comme la Belgique ou l'Italie, mais aussi la Grèce.

Deux critères de convergence<sup>3</sup> ont pris beaucoup d'importance : les déficits budgétaires doivent être limités à 3% du PIB et l'endettement public à 60% du PIB. Ces critères peuvent avoir un effet de seuil pénalisant : lorsqu'un pays européen dépasse 60%, les marchés tireront la sonnette d'alarme, alors qu'auparavant cela n'aurait pas été un signal d'inquiétude particulier.

Le respect de ces critères à l'entrée de la zone euro ne contraignait pas les États à les respecter par la suite.

### 1.2. PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE (PSC)

L'Allemagne propose alors le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997. Il vient renforcer les critères précédemment cités en les rendant permanents. La crainte était de voir les pays mener une politique budgétaire trop laxiste une fois entrés dans la zone euro.

Ainsi, chaque État s'engage à présenter un programme de stabilité<sup>4</sup> au Conseil Ecofin (ministres de l'économie et des finances des pays de l'UE) qui précise leur politique budgétaire pour les trois années à venir. D'une part, le volet préventif du PSC prévoit la surveillance mutuelle des politiques budgétaires.

---

<sup>3</sup> BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, Rubrique « critères de convergence » [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu) : [bit.ly/2pkuDEA](http://bit.ly/2pkuDEA)

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION, Rubrique « Stability and convergence programmes » [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) : [bit.ly/2q4QG09](http://bit.ly/2q4QG09)

D'autre part, le PSC établit une procédure de déficit excessif permettant de sanctionner un pays si son déficit est supérieur à 3% du PIB et qu'il ne prend pas des mesures pour le réduire<sup>5</sup>. Le pays peut être redevable d'une amende si le déficit n'est pas corrigé dans un délai de deux ans. Néanmoins, des exemptions sont prévues en cas de circonstances exceptionnelles comme des catastrophes naturelles.

Ce pacte n'a pas fonctionné : en 2006 le ratio de dette/PIB de la France était de 64%, de 68% pour l'Allemagne et de 106 pour l'Italie et la Grèce<sup>6</sup>. Les sanctions n'ont pas été prises car elles n'étaient pas crédibles. En effet, il était peu réaliste de demander à un pays empêtré dans des problèmes de déficit et d'endettement public de payer une amende qui aggraverait le problème.

### 1.3. RÉFORME DU PSC

Voyant que le PSC n'était pas efficace, les dirigeants décident de le réformer en 2005. Dans un contexte de faible croissance, on a cherché à assouplir ce cadre communautaire pour prendre davantage en compte la conjoncture économique et l'évolution générale des dépenses publiques<sup>7</sup>. Désormais, les États ayant des déficits jugés excessifs (supérieurs à 3%) peuvent échapper à la sanction s'ils se trouvent en récession. En outre, la procédure de déficit excessif ne se déclenche qu'après examen d'un certain nombre de facteurs pertinents et le délai pour corriger le déséquilibre est allongé.

C'est alors que la crise financière de 2008 vient ébranler la zone euro et révéler ses faiblesses économiques. Toute une série de mesures sont alors initiées et relancent le durcissement des règles budgétaires. Or en 2013, seuls 4 pays ont depuis leur entrée respecté la règle des 3% de déficit.

## 2. LA GOUVERNANCE PAR LES RÈGLES

---

La discipline budgétaire est nécessaire pour aller de l'avant dans l'harmonisation et l'intégration des économies européennes à partir du moment où les membres de la zone euro sont liés et dépendants entre eux. Comme la zone euro n'a pas un gouvernement, des règles sont un préalable nécessaire à sa stabilité.

### 2.1. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Avant la crise, la planification de la politique budgétaire était menée essentiellement au niveau national. Après la crise de 2010, l'introduction du Semestre européen oblige les États à prendre en compte la zone euro dans son ensemble et à coordonner les stratégies budgétaires des autres pays européens.

---

<sup>5</sup> « Qu'est-ce que le pacte de stabilité et de croissance ? », *La Documentation Française*, mars 2005. [bit.ly/2qdVmip](http://bit.ly/2qdVmip)

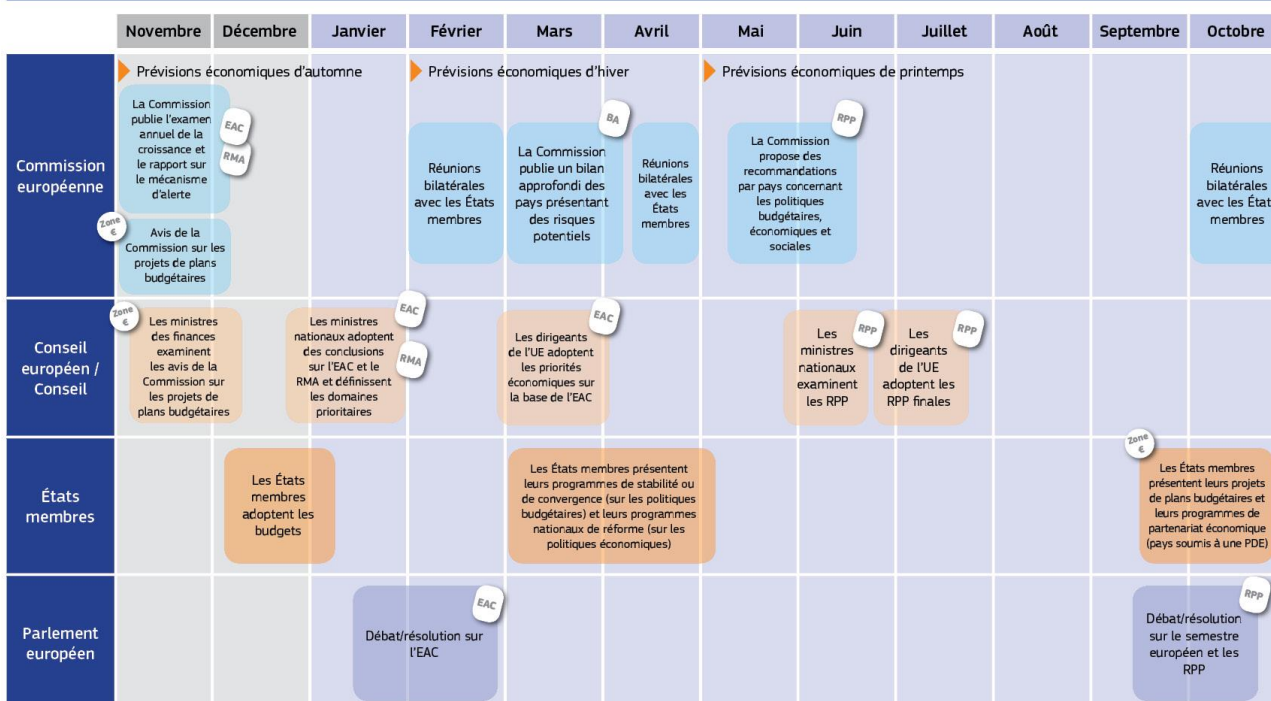
<sup>6</sup> Eurostat, tableau disponible sur [bit.ly/1MrXRFF](http://bit.ly/1MrXRFF)

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », *Institutional Paper 52*, Mars 2017. [bit.ly/2sgjJ0P](http://bit.ly/2sgjJ0P)

Le cycle du Semestre européen<sup>8</sup> commence en novembre avec la publication de documents (examen annuel de la croissance, rapport sur le mécanisme d'alerte, rapport sur l'emploi et des recommandations pour la zone euro) qui vont servir d'appui à l'élaboration des budgets<sup>9</sup>. En outre, la Commission donne un avis sur les plans budgétaires des États, qui ont été soumis en octobre. En février, la Commission présente dans un rapport pour chaque État membre la situation économique et les progrès des réformes programmées. En avril, les États membres publient leurs programmes triennaux de stabilité (pour les pays de la zone euro) ou de convergence (pour les autres) où ils explicitent leurs politiques en faveur de l'emploi et la croissance ainsi que la façon dont ils vont prévenir ou corriger les déséquilibres macroéconomiques. La Commission adresse des nouvelles recommandations en mai qui sont suivies de discussions au Conseil européen en juin. Le Conseil les adopte en juillet et les États membres incorporent les plans de réformes et les budgets nationaux pour l'année qui suit.



## LE SEMESTRE EUROPÉEN: UN PARTENARIAT ENTRE L'UE ET LES ÉTATS MEMBRES



Glossaire: EAC: examen annuel de la croissance - RMA: rapport sur le mécanisme d'alerte - RPP: recommandations par pays - PDE: procédure de déficit excessif - BA: bilan approfondi

Commission européenne

Ce processus de décision s'inscrit dans le long terme et permet plus de coordination entre les gouvernements au détriment de leur souveraineté budgétaire. Ainsi, d'autres mécanismes, outre la dévaluation interne (baisse des salaires), devraient être prévus pour que les États puissent toujours faire face à leurs problèmes spécifiques (notamment en matière de transferts budgétaires).

<sup>8</sup> Voir schéma détaillé du Semestre Européen ici : [bit.ly/2riwCdy](http://bit.ly/2riwCdy)

<sup>9</sup> EUROPEAN COMMISSION. *The EU's economic governance explained*. [bit.ly/2ov6xbd](http://bit.ly/2ov6xbd)



## 2.2. LE RENFORCEMENT DES RÈGLES

Visant à renforcer la gouvernance budgétaire dans l'UE, le *six-pack*, entré en vigueur le 13 décembre 2011, est un ensemble de six textes législatifs ayant pour but de réduire les déficits publics et les déséquilibres macroéconomiques. C'est dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques que la Commission européenne analyse, à l'aide d'un tableau de bord de 11 indicateurs, la situation macroéconomique des pays de l'UE et signale s'il existe un déséquilibre excessif. Si c'est le cas, l'État concerné devra présenter un plan de mesures correctrices que la Commission et le Conseil des ministres devront approuver. Si ce plan est insatisfaisant à plusieurs reprises, alors une amende allant jusqu'à 1% du PIB peut être infligée à l'État en question.

En janvier 2013 entre en vigueur le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG). Les 25 États signataires (tous sauf le Royaume-Uni, la République tchèque et la Croatie) se donnent l'objectif de ramener leur dette à 60% du PIB. S'ils ne respectent pas ce seuil, l'objectif sera atteint de manière progressive et concertée par une réduction de 5% par an de leur niveau d'endettement<sup>10</sup>. Le volet budgétaire du TSCG inclut le *fiscal compact* qui stipule que le déficit structurel (corrige des variations conjoncturelles) ne peut dépasser 0,5% du PIB : c'est la règle d'or. Celle-ci doit être inscrite dans le droit national et « de préférence » dans la constitution de chaque État signataire<sup>11</sup>. C'est ainsi que l'austérité a été constitutionnalisées. Si cela n'est pas fait, la Cour de Justice de l'Union européenne peut entreprendre des sanctions contre l'État en question dans la limite de 0,1% de son PIB<sup>12</sup>.

Entré en vigueur le 30 mai 2013, le *two-pack* inclut un nouveau cycle de surveillance qui vient s'inscrire dans le semestre européen. Les États soumettent avant le 15 octobre de chaque année leur plan budgétaire pour l'année suivante et la Commission émet un avis au mois de novembre. Les États faisant l'objet d'un programme d'assistance ou concernés par une procédure de déficit excessif sont davantage surveillés et encadrés<sup>13</sup>.

## II. LA RIGIDITÉ QUI MINE LES ÉTATS

Faute de gouvernement de la zone euro, des règles ont été nécessaires pour assurer son fonctionnement. Puisqu'il y a différentes conceptions de l'économie, on ne peut pas dire qu'il existe des « bonnes » règles. Les traités européens imposent une forme de gouvernance économique inspirée du modèle allemand qui favorise la compétitivité des entreprises et l'exportation. Or, ces règles ont des défauts et ne laissent pas beaucoup de choix aux gouvernements nationaux.

### 1. LES DÉFAUTS DES TRAITÉS BUDGÉTAIRES

Le renforcement de la coordination et la surveillance budgétaire ainsi que l'obsession pour revenir à l'équilibre au plus vite condamne les États endettés à des politiques d'austérité et de dévaluation interne. S'il y avait une nécessité évidente de redresser les finances publiques, elle devait être conjuguée à un besoin de croissance. Or, les États sont moins à même de répondre à ce besoin de croissance du fait

<sup>10</sup> Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance, Article 4. [bit.ly/2p3b7MA](http://bit.ly/2p3b7MA)

<sup>11</sup> Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance, Article 3 Paragraphe 2. [bit.ly/2p3b7MA](http://bit.ly/2p3b7MA)

<sup>12</sup> Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance, Article 8. [bit.ly/2p3b7MA](http://bit.ly/2p3b7MA)

<sup>13</sup> EUROPEAN COMMISSION. « 'Two-Pack' enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area », Press Release, 27 mai 2013. [bit.ly/2pyEJ5H](http://bit.ly/2pyEJ5H)

d'un encadrement budgétaire trop strict. Il conviendrait d'assouplir certaines règles pour donner aux États une plus grande marge de manœuvre.

## 1.1. LES CRITÈRES DE MAASTRICHT

Les critères de convergence sont des règles qui ont été établies en 1992 en vue de la future création de la zone euro.

D'une part, la règle qui plafonne le déficit à 3% du PIB a un fondement théorique limité. Pourquoi 3% ? Le déficit acceptable est celui qui permet de financer les investissements publics (routes, télécommunications et autres infrastructures) car ils profitent à tous les secteurs de l'économie et sont sources de croissance, ce qui permet de rembourser l'emprunt initial. La règle d'or allemande considère que les investissements publics représentent 3% du PIB. Faudrait-il encore justifier cela ? En outre, la logique de cette règle est pro-cyclique<sup>14</sup> et permet de s'endetter davantage lorsqu'on a plus de croissance. Or, lorsque la demande est insuffisante, parfois une relance est nécessaire pour réactiver la croissance. Dans ce cas, ce n'est pas la croissance qui permet le déficit mais le déficit qui permet la croissance.

D'autre part, les éléments à inclure dans ce déficit posent problème, notamment les intérêts de la dette. On inclut dans une règle une variable que le gouvernement ne peut pas contrôler. Ce dernier nécessiterait une mesure des soldes budgétaires appropriée, avec des variables qu'il est en mesure d'ajuster.

En outre, pourquoi rapporter les dépenses du pays au PIB, qui est un stock ? Pourquoi ne pas raisonner en termes de flux ? Comme le dit très bien l'économiste Paul Jorion<sup>15</sup>, un budget équilibré est un budget où les dépenses n'excèdent pas les recettes. Si un pays dépense 102% de ses recettes, alors il a un déficit de 2%, s'il dépense 95% de ses recettes, alors il a un excédent de 5%.

En ce qui concerne le critère des 60% de dette/PIB, il est encore une fois, arbitraire. Ce critère renforce les effets de seuil, c'est-à-dire de la méfiance lorsque la dette dépasse 60%. Le FMI considère la soutenabilité de la dette en fonction d'autres variables en plus de la taille : le taux d'intérêt, les échéances puis les prévisions de croissance et de la balance des paiements. De plus, au sens de Maastricht, c'est la dette brute qui est prise comme référence. C'est pourquoi Eurostat ne publie pas des données sur la dette nette (alors que l'Insee le fait par exemple, mais d'autres instituts nationaux de statistique également)<sup>16</sup>. La dette nette serait un indicateur plus approprié car elle soustrait à la dette brute les actifs du gouvernement. Ces chiffres devraient au minimum être publiés sur Eurostat et utilisés pour relativiser l'ampleur de la dette brute.

## 1.2. LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE

Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 par 25 États de l'UE, mais il a été le fruit d'une mauvaise lecture des causes de la crise de la zone euro. En effet, il a été impulsé par l'Allemagne dans une logique de punition envers les pays « irresponsables » qui, d'après elle, avaient provoqué la crise à cause de l'indiscipline budgétaire de leurs gouvernements. Ce traité rend les sanctions plus automatiques et resserre la marge de manœuvre budgétaire.

---

<sup>14</sup> Une logique pro-cyclique est celle qui amplifie le cycle économique, donc qui va dans le même sens. Une mesure pro-cyclique va agir en faveur de la croissance en période d'expansion et contre elle en période de récession.

<sup>15</sup> JORION Paul. « La règle d'or, cette blague de potache », *Le Monde*, 9 janvier 2012. [lemde.fr/2qwpN4W](http://lemde.fr/2qwpN4W)

<sup>16</sup> SMITH, Jeremy & WEEKS, John. « Bringing democratic choice to Europe's economic governance », *Rosa Luxemburg Stiftung*, mars 2017. [bit.ly/2r6chaY](http://bit.ly/2r6chaY)

Le TSCG autorise un déficit structurel maximum de 0,5% du PIB. Deux critiques fondamentales peuvent être adressées à cette règle d'or budgétaire.

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets de la conjoncture : s'il y a déficit structurel cela veut dire qu'il y a une tendance durable à ce que les recettes soient inférieures aux dépenses publiques. Celui-ci se calcule notamment grâce à la croissance potentielle, c'est-à-dire la croissance maximale à laquelle un pays peut aspirer en utilisant au mieux ses capacités de production (au taux de chômage naturel). Pour obtenir cette croissance potentielle, les méthodes de calcul et les résultats varient sensiblement. À cela s'ajoute également la difficulté de mesurer la sensibilité des dépenses et des recettes à la conjoncture économique (les dépenses liées au chômage ou les recettes liées à l'impôt varient selon l'état de l'économie), pour les soustraire au déficit structurel. Par ailleurs, le calcul de cet indicateur nécessite du recul : comment quantifier l'impact positif des dépenses éducatives sur la croissance potentielle d'une année à l'autre<sup>17</sup> ? Ainsi, la notion de déficit structurel repose sur des estimations et méthodes de calcul qui diffèrent selon les institutions. Il aurait été plus intelligent de s'accorder sur le concept avant de définir des règles de bonne gouvernance.

Deuxièmement, on retrouve le reproche plus fondamental lié à la flexibilité. Imposer l'équilibre des comptes publics avec la règle d'or limite plus que jamais la capacité des pays à relancer leurs économies<sup>18</sup>. La règle oblige les États à mener des politiques pro-cycliques et par conséquent elle agit comme un « déstabilisateur automatique ». Ainsi, si la demande intérieure s'effondre, l'État ne peut pas s'y substituer pour contrer cet effet (ce qui impliquerait une mesure contra-cyclique). La réduction de l'endettement et le retour à des finances publiques saines devrait se faire sur le long terme en assurant un pouvoir discrétionnaire qui tienne compte de la cohésion sociale et la croissance. Cela soulève une question fondamentale : l'économie sert-elle à réduire les déficits ou à réduire la pauvreté ?

La crise a été saisie par certains comme une opportunité pour expliquer que les modèles sociaux étaient trop protecteurs qu'il n'était plus possible de les financer. C'est exactement ce qu'expliquait Mario Draghi déjà en février 2012 au *Wall Street Journal*.

*“Le modèle social européen n'existe plus à partir du moment où l'on constate les taux de chômage des jeunes dans certains pays.”<sup>19</sup>*

La logique d'un budget équilibré vient d'outre-Rhin. L'Allemagne est farouchement opposée aux déficits publics, c'est pourquoi ses *Länder* ont une limite de 0.35% du PIB<sup>20</sup> (mais l'Allemagne a un budget fédéral beaucoup plus important que l'UE). Ainsi, elle a imposé à l'Europe sa vision ordo-libérale de l'économie sans un débat préalable considérant les autres options économiques légitimes. Le TSCG verrouille les choix de politique budgétaire des pays de l'UE en exigeant que la règle d'or soit incluse dans le droit national, de préférence dans la Constitution<sup>21</sup>.

On trouve d'autres expériences de règles d'or dans l'Histoire, par exemple en Autriche. Suite à une crise hyper-inflationniste après la Première Guerre mondiale, le gouvernement autrichien avait cru bon d'introduire dans la nouvelle Constitution l'interdiction de tout déficit budgétaire. Or, en 1930 le système bancaire connut une grave crise, obligeant le gouvernement à recapitaliser le principal établissement financier *Kredit Anstalt*. Pour cela, il fallut procéder à un déficit, donc à enfreindre la Constitution. Le gouvernement le fit en secret, et lorsque le secret fut éventé, en juillet 1931, la panique provoqua des

<sup>17</sup> BARTNIK, Marie. « Le déficit structurel, un indicateur aux contours flous », *Le Figaro*, 9 octobre 2012. [bit.ly/2quNQFp](http://bit.ly/2quNQFp)

<sup>18</sup> PETIT, Thomas. « La règle d'or et ses alternatives », *Eurocité*, juin 2012. [bit.ly/2r6EgHr](http://bit.ly/2r6EgHr)

<sup>19</sup> Interview de Mario Draghi, *The Wall Street Journal*, 24 février 2012 (traduction de l'auteur). [bit.ly/2oDJeMu](http://bit.ly/2oDJeMu)

<sup>20</sup> PETIT, Thomas. « La règle d'or et ses alternatives », *Eurocité*, juin 2012. [bit.ly/2r6EgHr](http://bit.ly/2r6EgHr)

<sup>21</sup> *Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance*, Article 3 Paragraphe 2. [bit.ly/2p3b7MA](http://bit.ly/2p3b7MA)

retraits massifs de capitaux conduisant à une nouvelle crise monétaire grave<sup>22</sup>. Pour se forger une crédibilité auprès des marchés financiers, les autorités s'étaient privées de capacité de réaction.

## 2. COMMENT LES ASSOULIR ?

---

Les traités budgétaires européens créent une instabilité macroéconomique car, comme on l'a vu, ils poussent à des politiques pro-cycliques. Il faut donc rendre ces règles contra-cycliques ou créer de nouveaux mécanismes équivalents. Il conviendrait de s'accorder sur des mesures et définitions appropriées des déficits et de la dette, puis de rendre les règles plus objectives idéologiquement.

Pour assouplir les règles des traités mentionnées ci-dessus plusieurs voies s'offrent aux dirigeants. Une proposition ambitieuse est celle d'aller vers davantage d'intégration en établissant un gouvernement économique de la zone euro. Si cette proposition prendrait certainement du temps, d'autres peuvent être négociées plus rapidement dans le cadre des traités budgétaires.

### 2.1. PLUS D'INVESTISSEMENT

Les économies de marché passent perpétuellement par des cycles économiques, des périodes de récession et des périodes d'expansion. En phase de récession, l'État est plus susceptible d'être déficitaire car le PIB diminue et donc ses revenus avec lui. Cela est parfois dû à la chute des exportations ou de l'investissement privé. Ainsi, ces économies peuvent efficacement faire face à ce type de récession en augmentant l'investissement public productif.

De là découle une proposition faite par de nombreux économistes : l'exclusion des dépenses d'investissement dans les critères que composent le déficit au sens de Maastricht<sup>23</sup>. Il s'agirait de différencier les dépenses publiques de consommation de celles d'investissement, puis d'appliquer des règles strictes centrées sur les dépenses de consommation. Le gouvernement pourrait ainsi s'endetter lorsque les retours sur investissement du projet qu'il finance sont supérieurs au coût du capital nécessaire. D'autres initiatives peuvent être prises en faveur de l'investissement dans les traités, notamment par le biais d'un renforcement des politiques industrielles (Art. 173 du TFUE) ou en modifiant les tâches de la banque européenne d'investissement (Art. 309 du TFUE).

### 2.2. PLUS D'OBJECTIVITÉ

Il serait plus adéquat de libérer les règles de leur idéologie. La vision des institutions européennes est celle de l'équilibre ou du surplus de la balance commerciale<sup>24</sup>. Or, il n'y a aucune raison véritable pour que dégager des excédents commerciaux soit l'objectif des pays membres. Si un pays exporte plus que ce qu'il importe, alors les citoyens de ce pays auront moins de biens et services. Ainsi, l'objectif devrait être celui d'avoir une balance de paiements raisonnable au niveau communautaire. Il faut cependant reconnaître que les déficits de certains pays peuvent indiquer une tendance de désindustrialisation et l'appauvrissement des régions périphériques<sup>25</sup>. Lorsque cela arrive, les gouvernements nationaux devraient pouvoir engager des politiques industrielles en faveur du développement de ces régions.

---

<sup>22</sup> SAPIR, Jacques, *Faut-il sortir de l'euro ?*, Paris : Le Seuil, janvier 2012.

<sup>23</sup> STIGLITZ, Joseph. *L'euro : comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe* (ch. 9), Les liens qui libèrent éditions, 9 septembre 2016.

<sup>24</sup> SMITH, Jeremy. « Making space for an economically democratic European Union », *Prime economics*, 4 avril 2017. [bit.ly/2riv57A](http://bit.ly/2riv57A)

<sup>25</sup> SMITH, Jeremy & WEEKS, John. « Bringing democratic choice to Europe's economic governance », p.47, *Rosa Luxemburg Stiftung*, mars 2017. [bit.ly/2r6chaY](http://bit.ly/2r6chaY)

On voit ainsi que d'autres alternatives existent, et on n'explique que très difficilement l'absence de débat démocratique et de liberté afin de choisir des voies fiscales différentes. Les balances de paiements devraient être évaluées pays par pays en tenant compte de chaque situation spécifique.

# CONCLUSION

Dans l'Union européenne vivent des formes d'inter-gouvernementalisme et des formes de fédéralisme. L'euro est de nature fédérale, et la politique budgétaire relève de la souveraineté nationale mais est encadré par des règles décidées de façon inter-gouvernementale. Ces règles handicapent la zone euro à l'heure où il est crucial d'investir dans l'avenir, de lutter contre le réchauffement climatique et de mettre en place la transition énergétique. Au lieu d'assouplir ces règles et de privilégier un pouvoir discrétionnaire, le TSCG impose l'inscription d'une règle d'or budgétaire dans le droit national. Ainsi, la gouvernance par les règles est allée jusqu'à modifier les constitutions des États pour y inscrire l'austérité.

Aujourd'hui l'Union européenne a besoin d'amender ces règles. D'une part, il conviendrait de les rendre plus flexibles pour doter les États de marges de manœuvre lorsqu'il faut agir en cas de choc négatif. D'autre part, il faudrait les libérer de toute influence idéologique pour que les États puissent choisir leur orientation budgétaire en accord avec la volonté exprimée par les électeurs.

Les modifications représenteraient un pas dans la bonne direction, mais pour aller de l'avant dans l'intégration il faudra sans doute mettre en place des mécanismes spécifiques assurant la convergence et la bonne gouvernance des pays de la zone euro.

# BIBLIOGRAPHIE

## ARTICLES

---

- BARTNIK, Marie. « Le déficit structurel, un indicateur aux contours flous », *Le Figaro*, octobre 2012. Disponible sur [bit.ly/2quNQFp](http://bit.ly/2quNQFp)
- JORION Paul. « La règle d'or, cette blague de potache », *Le Monde*, janvier 2012. Disponible sur [lemde.fr/2qwpN4W](http://lemde.fr/2qwpN4W)
- LAVAL, Christian. « Ordo-libéralisme allemand, néolibéralisme européen et construction de l'Europe », décembre 2016. Disponible sur [bit.ly/2quCUYi](http://bit.ly/2quCUYi)
- PETIT, Thomas. « La règle d'or et ses alternatives », *Eurocité*, juin 2012. Disponible sur [bit.ly/2r6EgHr](http://bit.ly/2r6EgHr)
- SMITH, Jeremy. « Making space for an economically democratic European Union », *Prime economics*, avril 2017. Disponible sur [bit.ly/2riv57A](http://bit.ly/2riv57A)
- SMITH, Jeremy and WEEKS, John. « Bringing democratic choice to Europe's economic governance », *Rosa Luxemburg Stiftung*, mars 2017. Disponible sur [bit.ly/2r6chaY](http://bit.ly/2r6chaY)
- « Qu'est-ce que le pacte de stabilité et de croissance ? », *La Documentation Française*, mars 2005. Disponible sur [bit.ly/2qdVmjp](http://bit.ly/2qdVmjp)

## LIVRES

---

- SAPIR, Jacques. *Faut-il sortir de l'euro ?*, Paris : Le Seuil, janvier 2012.
- STIGLITZ, Joseph. *L'euro : comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, Les liens qui libèrent éditions, septembre 2016.

## RAPPORTS

---

- EUROPEAN COMMISSION, « The EU's economic governance explained ». [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) : [bit.ly/2ov6xbd](http://bit.ly/2ov6xbd)
- EUROPEAN COMMISSION, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », *Institutional Paper n°52*, mars 2017. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) : disponible sur [bit.ly/2nA4FcE](http://bit.ly/2nA4FcE)

## AUTRES

---

- BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE. Rubrique « critères de convergence » [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu) : disponible sur [bit.ly/2pkuDEA](http://bit.ly/2pkuDEA)
- BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE. « Interview with The Wall Street Journal », 24 février 2012 (traduction de l'auteur). [ecb.europa.eu](http://ecb.europa.eu) : disponible sur [bit.ly/2oDJeMu](http://bit.ly/2oDJeMu)

- EUROPEAN COMMISSION. « 'Two-Pack' enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area », *Press Release*, 27 mai 2013. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) : disponible sur [bit.ly/2pyEJ5H](http://bit.ly/2pyEJ5H)
- « Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance ». Disponible sur [bit.ly/2p3b7MA](http://bit.ly/2p3b7MA)



Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

# POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

*Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.*

*POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.*

## ACTIVITÉS

---

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

**Mène des travaux de recherche et d'analyse** de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu) et disponibles en version papier.

2

**Conseille, forme et accompagne** sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

**Conçoit et réalise des projets transnationaux** en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

**Organise des conférences** qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

# THÉMATIQUES

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



## OBSERVATOIRES EUROPÉENS

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens:

- [www.ess-europe.eu](http://www.ess-europe.eu)
- [www.diversite-europe.eu](http://www.diversite-europe.eu)
- [www.transition-europe.eu](http://www.transition-europe.eu)
- [www.participation-citoyenne.eu](http://www.participation-citoyenne.eu)

# COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

## NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

---

- *Espaces de coworking et tiers-lieux : de l'équipe à la communauté.* Rémi Leturcq, mai 2017.
- *La transformation numérique dans l'Europe 2020 : un puissant levier d'inclusion.* Florent Losson, mai 2017.
- *Définanciariser le bien-être.* Daniela Gabor et Maria Magdalena Tancau, avril 2017.
- *L'éducation au développement durable en Europe.* Veronika Von Wachter, mars 2017.
- *L'éducation au développement durable : vecteur de transformation.* Veronika Von Wachter, mars 2017.
- *Être aidant-e : entre solidarité choisie et précarité subie.* Anna Métral, mars 2017.
- *ESS et Jeunesse : valeurs partagées.* Tiphaine Faure, mars 2017.
- *Politique énergétique de l'UE : quelles évolutions ?* Marie Schuller, février 2017.
- *La nouvelle politique énergétique de l'UE et ses enjeux.* Marie Schuller, février 2017.
- *Réchauffement climatique et migration : zoom sur un phénomène méconnu.* Marie Schuller, décembre 2016.
- *LGBTQ et discrimination professionnelle en Europe et aux États-Unis.* Océane Imber, décembre 2016.
- *L'insertion professionnelle des réfugié-e-s : une nécessité qui rencontre des obstacles.* Anna Métral, décembre 2016.

## CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

---

- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France.* PLS et SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie.* PLS et SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes.* Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.* Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

## ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

---

- *Finance et bien-être, une réflexion participative.* Marie Leprêtre, décembre 2016.
- *Pour l'intégration en apprentissage des jeunes vulnérables.* Sanjin Plakalo, décembre 2016.
- *La participation des travailleurs au sein des entreprises.* Denis Stokkink, novembre 2016.
- *Le modèle des entreprises d'insertion : l'exemple de la France.* POUR LA SOLIDARITÉ et la Fédération des entreprises d'insertion, septembre 2016.
- *Jeunes NEET - Bonnes pratiques européennes en matière d'apprentissage.* Dans le cadre du projet ANEETS, juin 2016.
- *Agir contre les violences faites aux femmes : guide pour les entreprises.* Dans le cadre du projet CARVE, juin 2016.
- *Femmes dans le management des PME : étude comparative.* Dans le cadre du projet GBPM, avril 2016.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

## Affaires sociales

*La construction d'un nouveau contrat social implique de promouvoir la participation de tous et toutes aux processus décisionnels, aux projets sociaux communs, rétablir des liens entre la société civile, le marché et l'État, renforcer et créer le sentiment d'appartenance à la société.*

*Le think & do tank européen POUR LA SOLIDARITÉ - PLS se dédie à renforcer la cohésion sociale de l'Union européenne au travers d'initiatives innovantes liées au handicap, à la protection sociale, à la santé, aux services à la personne, à la pauvreté et aux clauses sociales.*

**Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink**

[www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

Avec le soutien de

