

Après le TSCG

Shahin Vallée

De quoi le Traité sur la Stabilité, la coordination et la Gouvernance est-il réellement le nom ? Ses détracteurs le présentent comme un outil austère, libéral, profondément anti-keynésien, potentiellement récessif et de nature à mettre en péril les fondements de l'Etat providence et finalement la construction Européenne même qu'il est sensé servir. Qu'en est-il réellement ?

Concrètement, ce Traité conduira à transcrire dans la loi –une loi organique– une règle de responsabilité des finances publiques contraignante qui exige l'équilibre sur le déficit structurel¹ (c'est à dire corrigé des aléas de la conjoncture économique). Le traité n'exige donc pas l'équilibre des comptes publics en permanence et il prévoit des clauses de sauvegardes (article 3. 3. b) qui font par exemple que son application aurait sans doute été levée pendant les pires moments de la crise entre 2008 et 2010. Et même sans cela, il n'évite pas non plus toute action pour soutenir l'activité économique, contrairement à ce qui est souvent dit, il n'interdit pas la relance discrétionnaire (le solde structurel est corrigé de ces dépenses si elles sont réellement temporaires), ni le bon fonctionnement des mécanismes de stabilisation automatique (assurance chômage et autres). Il exige simplement que lorsque la croissance française est à son potentiel, les comptes publics soient en équilibre. Concrètement, ceci exigera, selon les estimations que l'on fait de la croissance potentielle, un effort d'ajustement structurel de l'ordre de 3 à 4 points de PIB. C'est un effort important mais est-il réellement acceptable qu'une économie qui croît à son potentiel et qui ne traverse donc pas de mauvaise passe accepte de faire porter sur les générations futures ses propres coûts de fonctionnement. En d'autres termes, doit-on accepter en permanence que les contingences du présent soient placées avant le bien être futur ? Peut-on rejeter de manière catégorique tout principe d'équilibre des finances publiques visant précisément à préserver une forme de solidarité mais aussi de justice intergénérationnelle ? Ce sont en réalité des questions écologiques assez fondamentales qu'on ne peut abandonner complètement sur l'autel d'un certain keynésianisme.

Maintenant, reconnaissons aussi les limites des choix qu'impose ce traité. En termes purement économiques, les failles sont nombreuses :

D'abord si le recours à la notion de déficit structurel autorise une certaine marge de manœuvre et permet de poser des grands principes budgétaires indépendamment des aléas du cycle, cette notion occulte des défis analytiques bien réels et masque une grande incertitude sur la notion de croissance potentielle. En particulier, pour nous écologistes, les diverses mesures de la croissance potentielle² sont toutes relativement insatisfaisantes puisqu'aucune ne tient réellement compte de la finitude des ressources et des contraintes

¹ En réalité le Traité est considéré comme étant respecté si le déficit structurel n'excède pas 0.5% du PIB.

² Il existe plusieurs méthodes de calcul de la croissance potentielle et donc plusieurs estimations du solde structurel. La commission européenne a sa propre méthodologie, le FMI la sienne, le Trésor la sienne. Même au niveau national, le Trésor et la Cour des Comptes n'utilisent pas toujours la même hypothèse de croissance potentielle et donc pas les mêmes soldes structurels.

environnementales. Si nous devons utiliser une mesure écologique de la croissance potentielle (sans doute beaucoup plus basse que les estimations actuelles), les efforts d'ajustement seraient fortement majorés. Mais en bonne logique écologique, la dette invisible dans les soldes publics mais bien réelle que nous contractons envers la planète et envers les générations futures exige plus de sobriété et non pas moins.

Ensuite, le raisonnement que ce traité impose ignore largement notre interdépendance économique et le fait que si tous les pays de la zone euro suivent la même règle au même moment, son application s'avérera fortement pro-cyclicalité. Paradoxalement, alors que ce traité est établi du fait de notre interdépendance liée à la monnaie unique, il en ignore les conséquences dans ses prescriptions. Les ajustements devraient en effet tenir compte de la position budgétaire de chacun pour faciliter l'ajustement de tous. A cet égard, l'élément « coordination » du traité est d'une insuffisance patente et les nouveaux éléments de gouvernance économique au sein de la zone euro restent tout aussi insatisfaisants.

Enfin, ce traité peut laisser penser que la crise de l'euro est essentiellement une crise des finances publiques et qu'une fois celles-ci remises en ordre, la zone euro retrouvera ses couleurs. C'est une erreur de diagnostic lourde. Cette crise de la zone euro est multiforme et exige bien plus que de la discipline budgétaire. En particulier, elle consacre la perte de marges de manœuvres nationales et le besoin criant de recréer de la capacité d'action au niveau européen pour faire face aux marchés, pour mieux affronter les défis de la mondialisation, de la désindustrialisation... De surcroît, il est essentiel de saisir que la crise de l'endettement que nous traversons est surtout une crise de l'endettement du secteur privé qui lui aussi doit se désendetter et que la concomitance du désendetterment privé et public provoquerait une dépression majeure. Il est donc capital que la remise à plat de l'architecture de la zone euro ne s'arrête surtout pas au TSCG et qu'elle progresse sur toutes ces dimensions que le TSCG ignore.

C'est bien là qu'est l'enjeu et pour saisir toute la portée du TSCG, il faut dépasser le débat économique entre libéraux et keynésiens et inscrire ce traité dans la dynamique de qui le précède et de ce qui lui succèdera. La zone euro que nous avons construite à grande peine il y a 20 ans est purement et simplement en péril (parce que mal pensée à l'origine) et avec son effondrement, c'est la construction Européenne toute entière qui chavirerait. Ce traité est une réponse urgente, ad hoc et partiel à un problème beaucoup plus profond. A lui seul, il ne résout rien de la crise présente et n'empêche pas l'éruption de crises futures. Mais il fait partie d'un continuum de mesures qui l'accompagnent: le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), la modification de l'Article 136 du Traité pour autoriser les Etats Européens à se porter assistance, les changements profonds en matière de gouvernance économique depuis le début de la crise (6 packs...), et le déblocage d'interventions de la banque centrale européenne qui même si elles restent trop timides n'auraient sans doute pas été possibles du tout sans des engagements forts des Etats membres en matière de discipline budgétaire.

Mais l'histoire ne s'arrête pas au lendemain de la ratification du TSCG, elle commence tout juste. Il est de plus en plus évident que l'architecture de notre zone euro est bancal et que nous touchons aux limites du Traité de Lisbonne.

Une fois de plus les écologistes montrent qu'ils avaient raison et pour la première fois depuis la signature du traité de Maastricht, l'idée qu'une réforme radicale de notre fonctionnement économique est nécessaire prend racine et ouvre de nouveaux espaces des possibles. Comment expliquer beaucoup plus longtemps que nous partageons une monnaie et une banque centrale mais que nous continuons à mener nos politiques budgétaires dans l'isolement le plus complet. La nécessité d'un budget pour la zone euro se fait de plus en plus criante car chacun sait que même avec les meilleurs outils et les meilleures intentions, la coordination de budgets nationaux a des limites et l'union monétaire implique nécessairement une forme d'union budgétaire si elle veut fonctionner harmonieusement. Mais la création d'un budget commun exige la confiance et la discipline sur les budgets nationaux.

On bute ici sur le nœud gordien de la crise et sur l'ambiguïté profonde de la construction Européenne. Sommes nous prêts à nous imposer certaines règles afin d'avancer vers le fédéralisme ? Acceptons nous de mettre en commun notre souveraineté budgétaire pour retrouver des marges de manœuvre et des moyens d'action définitivement perdus au niveau national ? Sommes nous prêt à faire le deuil de ce Gaullisme grisonnant et de ce jacobinisme maladif qui l'un comme l'autre ne sont pas solubles dans l'idée d'une démocratie transnationale Européenne ? Bien plus que des chamailleries arides d'économistes ce sont ces questions ci que le TSCG soulève sans pour autant y répondre de manière claire. On peut donc s'y opposer et espérer qu'un « non » franc permette de réorienter l'Europe mais on peut aussi penser que le TSCG est une étape nécessaire, un gage inévitable à donner à nos partenaires (allemands notamment) afin de recréer cette confiance entre les états membres si nécessaires pour redessiner les contours de l'Union Européenne en général et de l'union monétaire en particulier.