

DETTE ET AUSTÉRITÉ EN ZONE EURO

Xavier Dupret

Août 2016

17.000 signes

Les politiques d'austérité, au sein de la zone euro, font, depuis longtemps, l'objet d'une dénonciation de la part des milieux de gauche quant à leur caractère socialement injuste. En revanche, on trouve peu d'analyses de leur caractère économiquement inefficace.

Il est vrai que les économistes, en rupture avec l'idéologie dominante, ne sont pas légion. Voilà pourquoi l'analyse économique *stricto sensu* des effets politiques d'austérité ne bénéficie guère d'une grande exposition médiatique.

Une spécificité européenne

En 2009, la crise faisait rage sur le Vieux Continent. A cette époque, le Produit Intérieur Brut (PIB) des pays les plus avancés a diminué de 4,25%. Il s'agit du plus fort recul de l'économie mondiale enregistré depuis la Deuxième Guerre mondiale, ni plus ni moins. Dès lors, en 2009, les plans de relance se sont multipliés dans la zone euro. Ce type de politique entre naturellement en contradiction avec les dispositions du traité de Maastricht conclu en 1992.

Ce dernier prescrivait un certain nombre de conditions aux Etats de l'Union européenne pour entrer dans la future zone euro. Dans chaque pays désireux d'adopter la monnaie unique, le taux d'inflation ne pouvait, sous aucun prétexte, dépasser de 1,5% celui des trois pays membres ayant les taux les plus faibles. L'endettement public devait, dans tous les cas de figure, être inférieur à 60% du PIB. Et les déficits budgétaires ne pouvaient, sous aucun prétexte, dépasser les 3% du PIB.

Si un taux d'endettement public de 60% du PIB avait été appliqué dans toute sa rigueur, jamais la Belgique n'aurait intégré la zone euro. En revanche, le critère relatif aux déficits budgétaires a fait office de pierre d'angle des politiques d'harmonisation dans la zone euro. Et c'est ici qu'intervient le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (ou Pacte budgétaire). Depuis l'adoption du Traité de Maastricht, on doit décrire la construction européenne comme une longue marche à l'austérité. Alors que le pacte de stabilité et de croissance formalisait l'interdiction pour les Etats membres de garder leur déficit et leur dette publique en-dessous des seuils fatidiques fixés respectivement à 3% et à 60% du PIB, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 prenait la décision de maintenir, à l'avenir, leur déficit et leur dette publique en-dessous des seuils précités. La réforme « Six-Pack » a été introduite suite à la saisie du Conseil et du Parlement européen par la Commission (gardienne des traités) lorsque cette dernière s'inquiétait, dès octobre 2010, de la montée des déficits et des dettes publics en Europe. Comme son nom l'indique, le « Six-Pack » désigne un ensemble de six textes. Trois règlements ont été adoptés afin de durcir spécifiquement le Pacte de stabilité et de croissance. D'autre part, deux règlements ont été adoptés afin d'élargir la surveillance à l'ensemble des déséquilibres macro-économiques, en instaurant deux volets préventifs et correctifs renforcés. Ce à quoi s'ajoute *in fine* une directive détaillant le cadre de politique budgétaire que les Etats membres doivent respecter pour satisfaire à leurs obligations en matière de déficits publics excessifs.

Le 30 mai 2013, ce bel arsenal régressif se doublait du two-pack. Cible du dispositif : les pays en difficulté qui demandent à bénéficier d'une assistance financière. La philosophie globale consiste en un objectif d'encadrement encore plus direct des finances publiques des Etats sous pression. Le TSCG, pour sa part, est venu corseter cet édifice austéritaire en mettant en avant la règle d'or budgétaire. Cette dernière énonce que chaque Etat-membre devra atteindre un objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel jamais supérieur à 0,5% du PIB. Afin de contraindre les pays à respecter la discipline budgétaire, le nouveau traité prévoit des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. Exigé par l'Allemagne en échange de sa solidarité (au demeurant, des plus limitées) avec ses partenaires de l'Euroland (dont certains en grande difficulté), le pacte budgétaire européen introduit une règle d'or que les médias ont abondamment évoquée.

La règle d'or constitue, comme nous l'avons vu, le cœur du TSCG. La règle d'or engage les pays signataires à avoir des budgets en équilibre ou en excédent. Elle prévoit ainsi que le déficit structurel d'un pays ne pourra, en aucun cas, dépasser 0,5% du PIB. En 2012, l'Union européenne adoptait le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). L'article 3 de ce Traité se montre des plus expéditifs puisqu'il fixe la limite du déficit structurel autorisé dans une fourchette comprise entre 1% à 0,5%. En outre, cet article oblige les Etats membres à respecter une trajectoire pluriannuelle d'ajustement afin d'assurer une convergence rapide vers le déficit structurel autorisé. En dehors de circonstances exceptionnelles sur lesquelles « un gouvernement ne peut avoir de prise », seuls les Etats dont la dette publique est inférieure à 60% du PIB pourront avoir un déficit structurel de 1%.

L'article 4 du Traité TSCG se montre encore plus étroitement pro-austérité que l'article 3. Selon l'article 4 du TSCG, si le poids de l'endettement public dépasse la référence, au demeurant, arbitraire, des 60 % du PIB, l'écart doit se réduire selon un rythme annuel moyen d'au moins un vingtième par an. L'article 4 met clairement en œuvre le corsetage et la mise sous étroite surveillance des finances publiques des Etats membres.

Que signifie le concept de déficit structurel ? Seuls trois Etats membres de l'eurozone présentent un déficit en-dessous de 3% au moment de l'adoption du TSCG. Il s'agissait du Luxembourg, de la Finlande et de l'Estonie. Pour tous les autres pays, d'impressionnantes coupes claires dans les dépenses publiques étaient programmées. En Belgique, sur un déficit total de 4,6% du PIB en 2011, 4% étaient considérés par la Commission comme structurels. On peut calculer l'effort que représente l'application du TSCG pour notre pays. 0,6% du PIB n'étant pas structurels, ceux-ci ne sont donc pas à intégrer dans le calcul. Comme on le sait, la règle d'or reconnaît comme légitime et acceptable un déficit structurel de 0,5% du PIB. Au total, un déficit de 1,1% du PIB est accepté de la part de la Commission. Il faut envisager des coupes claires dans les budgets des pouvoirs publics belges (entités fédérées comprises) pour 3,5% du PIB (4,6-1,1) à l'horizon 2025.

Fait unique dans l'histoire du dialogue social européen, pour la première fois la Confédération Européenne des Syndicats (CES) s'est opposée, dès 2012, à un traité européen tandis que la fédération patronale européenne saluait les mesures contenues dans le TSCG. « *Ce Traité rassure peut-être les amis politiques de la Chancelière Merkel mais sûrement pas les millions de chômeurs, de travailleurs pauvres et précaires en Europe qui attendent en vain un véritable soutien (...) des institutions européennes. C'est pourquoi nous y sommes opposés* » s'indignait, à cette époque, Bernadette Ségol, secrétaire générale de la CES.¹

¹ Communiqué de presse de la CES, 31 janvier 2012, site web sur INTERNET : <http://etuc.org/a/960>

Clés de lecture pour une mise sous tutelle

La signification profonde de tout ce qui précède se situe à un niveau plus clairement politique. On notera que le TSCG vise, lorsqu'il est question de caractériser une situation de déficit, tout particulièrement le volet « dépenses » d'un budget sans porter une attention, au moins égale, à son volet « recettes ». Au mois d'octobre 2012, sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 24 faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif (parmi ces 24 Etats membres, on comptait 15 pays de l'eurozone). La procédure pour déficit excessif revêt un caractère automatique. Elle s'enclenche automatiquement dès que le déficit d'un Etat membre dépasse les 3% du PIB. Le Conseil des ministres des finances et du budget des Etats membres (également nommé Ecofin) adresse alors des recommandations au contrevenant à la discipline budgétaire. Or, on s'aperçoit qu'actuellement, les recommandations de l'Ecofin sont des plus claires.

Il faut trancher et trancher encore dans les dépenses. Principalement, les dépenses sociales. Ces recommandations ne font, d'ailleurs, que suivre les axes de politique générale définis par le Conseil de l'Europe lorsque ce dernier concluait le Pacte pour l'euro en mars 2001². Le document de synthèse de cette réunion du Conseil européen ne faisait aucun mystère quant à ses intentions de « réformer » (air connu) les systèmes de protection sociale des Etats membres de l'Union européenne. L'objectif assigné à ces réformes procédait, sans ambiguïté, d'une philosophie d'assainissement des finances publiques. Aux systèmes de sécurité sociale à s'adapter à la nouvelle donne budgétaire et fiscale européenne. Voilà pourquoi il n'est pas exagéré de parler de dynamique foncièrement antisociale et ce quand bien même, rien n'oblige formellement, dans les traités, les Etats à sabrer explicitement dans leurs dépenses sociales.

Dans le document de synthèse rédigé au terme de la réunion du Conseil européen ayant pour objet l'adoption du pacte pour l'euro (mars 2001), les règles fiscales nationales étaient uniquement appréhendées sous l'angle des réformes à adopter pour favoriser la conformité au pacte de stabilité pour l'euro. Par voie de conséquence, financer la protection sociale par de nouvelles recettes fiscales était, dès l'adoption du pacte pour l'euro, exclu. Cette remarque n'a évidemment rien d'anodin. Elle est révélatrice de la part de la Commission d'une vision erronée de la vie économique dans les sociétés développées.

Impôts, déficit et dette

Pour le dire vite, l'Europe a, dès 2012, décidé de pratiquer des coupes claires dans les dépenses publiques afin de diminuer le poids des dettes des pouvoirs publics appréhendé en relation avec le PIB de ces Etats. Pour éliminer les dettes, il fallait diminuer le poids des dépenses. La chose peut, de prime abord, paraître de bon sens. Il faut pourtant se méfier des apparences. Ces dernières correspondent le plus souvent à des erreurs de perspectives. C'est ainsi que les Etats-Unis et le Japon ont, au contraire, grand ouvert les vannes des dépenses publiques dans la foulée de la crise d'octobre 2008. Comment appréhender la différence d'approche entre ces deux pays et ce qui a été pratiqué au sein de l'Union européenne ?

L'Union européenne fonctionne selon l'idée que l'endettement public engendre un excès de fiscalité qui nuit à l'investissement et, in fine, à l'emploi. Voilà pourquoi il faut, d'après les responsables de l'Union, veiller à limiter le niveau des dettes publiques et pour ce faire,

² European Council, Conclusions, 24 et 25 mars 2001.

procéder à une surveillance scrupuleuse des finances publiques des Etats membres en en limitant précisément les déficits.

Impact économique

Dans cette optique, la pression fiscale est vue comme une charge et jamais comme une ressource. Pour comprendre en quoi cette vision est profondément erronée, nous devons retourner au concept de multiplicateur en économie.

Pour faire simple, un multiplicateur désigne, en économie, le cas de figure pour laquelle la modification d'une variable modifie de façon plus que proportionnelle (à la hausse comme à la baisse) une autre variable. Les modèles du FMI qui ont influencé toute la communauté internationale sont basés sur une hypothèse définissant un multiplicateur unique de 0,5 pour ce qui est des dépenses de l'Etat. Cette lecture des choses a été combattue par des économistes qui estiment que le comportement des multiplicateurs budgétaires varie, en réalité, selon la conjoncture économique. Les politiques d'assainissement budgétaire des finances publiques ne peuvent, dans cette optique, jamais être pratiquées lorsque l'économie va mal.

Deux chercheurs de l'université de Berkeley, Alan Auerbach et Yuriy Gorodnichenko, ont démontré, il y a peu, qu'une contraction de la dépense publique engendre, en retour, une contraction de l'activité économique quatre fois supérieure en période de faible croissance qu'en période de haute conjoncture³.

Si ce postulat se vérifie, on doit pouvoir prouver un lien entre une diminution des dépenses publiques en période de crise et une diminution de la croissance enregistrée dans une économie. En l'occurrence, le taux de croissance des Etats-Unis, après avoir chuté de -2,78% en 2009, a augmenté de 2,53% en 2010, 1,6% en 2011, 2,22% en 2012, 1,49% en 2013, de 2,43% en 2014 et 2,44% en 2015. Autrement dit, le taux de croissance moyen des Etats-Unis à partir de 2010 a été de 2,12%⁴. La zone euro, pour ces mêmes années, a royalement aligné des taux de croissance du PIB de 1,7% en 2010, 1,4% en 2011, 0% en 2012, -0,3% en 2013, 0,9% en 2014 et 1,6% en 2015.

Et c'est ici que le serpent finit par se mordre la queue. Car le manque d'activation de la croissance des recettes fiscales, suite à l'adoption des politiques d'austérité, a conduit à un accroissement de l'endettement mesuré en pourcentage du PIB. Pour prendre la pleine mesure de cette impasse macroéconomique, on citera un article d'Olivier Passet du groupe Xerfi. «Imaginons maintenant que les pays européens se soient contentés d'une stricte neutralité budgétaire dès le début de 2011. Le déficit structurel se serait en cumulé dégradé de 3,1 points du PIB. La zone aurait a contrario réduit la composante conjoncturelle du déficit 2,8 points. Le déficit de la zone euro ne serait donc que légèrement supérieur à ce qu'il est aujourd'hui, de l'ordre de 0,2 à 0,3 points du PIB. Le ratio d'endettement public au sens de Maastricht serait pour sa part inférieur de 4 points à ce que l'on observe aujourd'hui. De l'ordre de 87-88% au lieu de 92% actuellement [en janvier 2015] »⁵.

³ AUERBACH Alan J. et GORODNICHENKO Yuriy, Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, NBER Working Paper n°16311, National Bureau of Economic Research, Cambridge, août 2010.

⁴ Banque Mondiale, juillet 2016.

⁵ Olivier Passet, Un bilan du dogmatisme rigoriste de la zone euro, La Tribune, 26 janvier 2015.

La politique austéritaire au sein de la zone euro est donc parfaitement absurde sur le plan économique. Où en sont les Etats-Unis en comparaison ? Nous avons vu que ces derniers ont laissé filer leurs déficits pour relancer leur économie. Les résultats sur la croissance sont, comme vu auparavant, indéniables.

On relèvera, en revanche, que les politiques de déficit budgétaire ne furent guère en mesure de réduire en retour la dette publique via une activation des recettes fiscales. En voici la preuve en images.

Dette publique US en pourcentage du PIB (2006-2015)



Source : US Department of the Treasury, août 2016

On observe une phase initiale de fort endettement destiné à sauver les banques entre 2008 et 2010. A cette époque, la dette publique grimpe de près de 20 points de pourcentage entre 2008 et 2010. Depuis, sa progression est plus modérée mais reste constante. Ce constat prouve finalement qu'il ne suffit pas de relancer l'activité économique en augmentant les dépenses publiques. Il faut également percevoir, via une fiscalité adaptée, l'impôt.

Ce message a constitué un leitmotiv de la campagne de Bernie Sanders. Dans la zone euro, faute de croissance, nous n'avons pas le luxe de pouvoir nous poser ce type de questions.