

Petite généalogie du Pacte budgétaire européen

Par Félix Morès

« Dans le contexte de la montée générale du néo-libéralisme, écrit Perry Anderson, l'autosatisfaction des élites européennes et de leurs porte-parole accompagne le mépris des populations ». ¹ Ce mépris des populations n'est cependant pas de la condescendance mais un projet politique, qui transparait très clairement dans un rapport de la Commission Trilatérale, en 1975, intitulé *The Crisis of Democracy*². Invités à formuler un diagnostic, les experts, Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki, constataient que les gouvernants étaient devenus incapables de gouverner du fait de la trop grande implication des gouvernés dans la vie politique et sociale et se lamentaient de *l'excès* de démocratie. Le développement de l'Union européenne est depuis venu compenser cet excès démocratique par un déficit qui n'est donc pas un défaut mais un projet. Que le fonctionnement de l'Union ne doive pas être *trop démocratique*, c'est aussi ce que s'est attaché à démontrer et à justifier l'historien américain Andrew Moravcsik dans un ouvrage qui est aujourd'hui un classique de l'histoire de la construction européenne, *The Choice for Europe*.³ Nul doute que le Pacte budgétaire européen un « Pacte contre la démocratie »⁴ - qui doit entrer bientôt en application illustre cette tendance.

Le Pacte budgétaire européen ou traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est un traité par lequel 25 Etats de l'Union européenne (à l'exception de la Grande-Bretagne et de la République tchèque), en réponse à la crise des dettes souveraines, s'engagent et s'obligent pour l'avenir, de manière irrévocable à avoir des budgets perpétuellement équilibrés ou en excédent sur un cycle économique et, plus précisément, à n'avoir pas de déficit structurel supérieur à 0,5% du PIB. Autrement dit, ils s'engagent à n'avoir pas un endettement structurel, qui les obligerait à emprunter sur les marchés financiers et donc à reporter le remboursement sur les générations futures, supérieur à 0,5% du PIB.

Si un Etat ne parvient pas à réduire son déficit structurel dans la limite autorisée par le TSCG, des mécanismes de correction automatiques sont mis en œuvre, consistant principalement en des ajustements des recettes (augmentation

¹ Perry Anderson, *Le Nouveau Vieux Monde. Sur le destin d'un auxiliaire de l'ordre américain*, Marseille, 2011, éd. Agone, coll. Contre-feux, quatrième de couverture.

² Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New-York, 1975, N.Y.U.P., 220 p.

³ Andrew Moravcsik, *The Choice of Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell, 1998, Cornell U. Press, 420 p.

⁴ Pour reprendre la formule des économistes atterrés, *L'Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, Paris, 2012, éd. Les liens qui libèrent, pp. 43 et ss.

des impôts) et des dépenses (réduction). Si ces mécanismes ne suffisent pas, des mesures plus contraignantes peuvent être imposées par la Commission européenne sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. C'est donc une véritable tutelle que les Etats choisissent, collectivement, de mettre en place sur leurs propres budgets nationaux, de manière à mutualiser le contrôle et la contrainte, l'objectif étant de parvenir à l'équilibre budgétaire et de diminuer la charge du remboursement qui pèse sur les générations futures.⁵

Ce Pacte budgétaire soulève deux types d'interrogations qu'il faut bien distinguer⁶.

Les unes sont relatives à la pertinence du choix d'instaurer une règle aussi rigoureuse qui fera peser la charge de la quasi totalité des investissements de l'Etat (construction des routes, des hôpitaux, des universités, et d'une manière plus générale tout ce qui relève des dépenses structurelles, prévisibles indépendamment des circonstances économiques i.e. la conjoncture) sur les générations présentes (augmentation de la pression fiscale) plutôt que sur les générations futures (qui bénéficieront pour partie du produit de ses investissements).

Les autres sont relatives au caractère non-démocratique d'un engagement le Pacte qui prive de facto les Parlements nationaux de leur liberté dans l'établissement de la loi de budget et viole le principe de la souveraineté populaire qui veut qu'il n'y ait pas d'imposition sans représentation. A partir du moment où l'augmentation des impôts peut avoir un caractère automatique en raison de l'accentuation d'un déficit structurel au-delà de 0,5% du PIB, les Parlements nationaux se trouvent dépossédés de leur faculté de discuter du montant de l'impôt. Celui-ci leur est dicté par les règles du Pacte. Le Pacte budgétaire étant un engagement perpétuel créant un mécanisme de correction automatique, il porte atteinte au principe de l'annuité de la loi budgétaire, c'est-à-dire au principe de sa rediscussion annuelle. Il enlève la faculté de choix aux Parlements nationaux. Il est vrai que le principe de l'annuité de la loi budgétaire est de toute façon une fiction, puisque la représentation nationale est contrainte par les dépenses structurelles existantes : on ne remet pas chaque année en question l'embauche des fonctionnaires au motif que le Parlement pourrait ne pas voter le budget qui permet de les payer⁷, sans quoi l'existence même d'une fonction publique serait

⁵ On assiste ainsi à l'émergence d'une véritable raison d'Etat économique, les Etats (les gouvernants qui en maîtrisent les rouages), au nom d'un intérêt supérieur, se mettant en situation d'échapper à la décision démocratique.

⁶ Pour une analyse plus fouillée on peut se reporter à l'ouvrage collectif des économistes atterrés (Benjamin Coriat, Thomas Coutrot, Dany Lang et Henri Sterdyniak), *L'Europe mal-traitée*, Paris, 2012, Les liens qui libèrent, 141 p.

⁷ Encore que l'on a vu, plusieurs années de suite, les fonctionnaires fédéraux américains attendre avec une certaine angoisse le vote du budget fédéral par un Congrès américain qui menaçait de le refuser, avec pour conséquence immédiate, au premier janvier de l'année suivante, l'impossibilité de payer les fonctionnaires.

impensable. On ne remet pas en question chaque année le financement des services publics, la construction de ponts ou l'aménagement du territoire, sans quoi il n'y aurait pas de politiques publiques possibles. Il n'en reste pas moins vrai que le Pacte budgétaire introduit une nouvelle contrainte qui ne procède pas d'une nécessité inhérente au fonctionnement de l'Etat mais d'un choix idéologique en faveur des principes du néo-libéralisme.

L'objet du présent article est de repérer la filiation néo-libérale dans l'histoire de la construction européenne⁸ et de montrer en quoi le Pacte budgétaire, innovant pas certains aspects, s'inscrit cependant pleinement en continuité avec des choix fondamentaux exprimés dès les années quatre-vingt, au moment de la diffusion des idées néo-libérales en Europe⁹, et de l'adoption de l'Acte unique européen (1986) qui traduit en langage juridique les principes du néo-libéralisme.

I De Weimar à la Communauté européenne

La création de la communauté économique européenne a d'abord été, on n'y insiste pas assez, un projet inspiré par les principes de l'ordo-libéralisme allemand, c'est-à-dire la version allemande du néo-libéralisme,¹⁰ ou « libéralisme autoritaire », pour reprendre la formule de Hermann Heller.¹¹ Selon cette doctrine, formulée dans les années Trente à Fribourg par Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpcke (second président de la Société du Mont-Pèlerin¹²), l'Etat doit garantir juridiquement et institutionnellement les principes du libéralisme économique, c'est-à-dire une compétition libre et non faussée entre les acteurs économiques. A

⁸ Par construction européenne, expression usuelle mais réductrice, on entend, ici, histoire des Communautés puis de l'Union européenne, à l'exclusion de celle du Conseil de l'Europe.

⁹ Voir, notamment, Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, 1994, éd. L'Harmattan, 328 p.

¹⁰ François Denord, « Néo-libéralisme et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950) », *Histoire, économie & société*, 2008/1, 27^e année, p. 23-33 ; Frédéric Dardot et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néo-libérale*, Paris, 2009, éd. La Découverte, spécialement pp. 328 à 353 ; Les économistes atterrés, *L'Europe mal traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, Paris, 2012, éd. Les liens qui libèrent. Voir aussi François Bilger, *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1964, LGDJ, ainsi que le cours au Collège de France de Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique (1978-1979)*, Paris, 2004, éd. Gallimard-Seuil, pp. 77 et ss.

¹¹ Hermann Heller, « Autoritärer Liberalismus », *Die Neue Rundschau* (44), 1933, p. 289 et ss., cité par Christian Joerges, « Que reste-t-il de la Constitution économique européenne après la constitutionnalisation de l'Europe ? Une rétrospective mélancolique », *Les cahiers européens de Science Po*, 2005, n°1, p. 14, note 25.

¹² La Société du Mont-Pèlerin, créée par Friedrich Hayek en 1947 à Vevey, en Suisse, en réaction et pour combattre la diffusion des idées de Keynes et des keynésiens, réunit chaque année, en septembre, l'élite du monde libéral. Elle est, au dire même de son ancien président, Pascal Salin, une académie internationale d'intellectuels libéraux. Certains lui prêtent cependant une grande influence dans la diffusion des idées néo-libérales, surtout à partir des années 80.

la différence du néo-libéralisme de Mises et de Hayek, puis des représentants de l'École de Chicago, qui préconisent une abstention de l'État dans le domaine économique, les représentants de l'École de Fribourg sont favorables à une intervention de l'État. Toutefois, à la différence de Keynes et des keynésiens, pour qui l'intervention de l'État consiste en la mise en place de politiques économiques, les ordo-libéraux limitent cette intervention à la seule garantie du fonctionnement d'un marché efficient. Il faut bien comprendre que le courant ordo-libéral ne représente pas une troisième voie ou une improbable synthèse des idées néo-libérales et des idées keynésiennes. Il appartient fondamentalement au grand courant néo-libéral, dont il est une variante. Alors que les néo-libéraux de l'École de Chicago pensent que l'équilibre du marché est une loi naturelle qui se réalise d'autant mieux qu'aucune autorité n'interfère avec le marché, les ordo-libéraux soutiennent que l'État doit garantir le libre marché, toujours menacé par des dysfonctionnement comme la constitution de monopoles ou d'oligopoles.

Cette doctrine allemande, qui a inspiré l'action du chancelier Erhard après la Seconde guerre mondiale, et contribué au spectaculaire redressement économique de l'Allemagne, a également influencé la construction européenne comme marché institutionnel.¹³ Sa nouveauté, pour reprendre l'analyse de François Denord, « réside moins dans l'objectif qu'il poursuit la libération des échanges que dans les voies par lesquelles il prétend y parvenir : une construction progressive, gommant les disparités entre les économies nationales, et attribuant à des institutions communautaires dotées de pouvoirs définis une fois pour toutes le soin de créer le marché commun et de le défendre contre les entreprises tendant à en tourner les dispositions ».¹⁴

Cette politique a longtemps eu un effet limité parce que la communauté économique européenne avait des compétences restreintes et que les États restaient souverains. Cependant au début des années 80 on assiste à un tournant important dans l'histoire de la construction européenne : le passage d'un marché commun mais international à un marché unique et intérieur, dans le contexte d'une offensive des doctrines néo-libérales qui s'imposent comme la nouvelle orthodoxie économique. Le marché unique (ou marché intérieur) appelle à son tour à la réalisation d'une monnaie unique, l'Euro, laquelle ne peut efficacement fonctionner qu'à la condition que les États adoptent des règles budgétaires communes. De l'Acte unique européen au Pacte budgétaire européen, la ligne théorique est droite même si le chemin est parsemé d'embûches.

¹³ Selon l'expression de Jacques Rueff, cité par François Denord, « Néo-libéralisme et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950), *Histoire, économie & société*, 2008/1 27^e année, p. 23-33.

¹⁴ François Denord, art. cit.

II Du consensus de Washington au Pacte budgétaire européen

L'expression *consensus de Washington* désigne les principes qui ont servi aux organisations internationales (FMI, Banque Mondiale) ainsi qu'au Gouvernement américain pour gérer la crise de la dette intérieure et extérieure des pays en voie de développement durant les années 1980. Il peut se résumer à quatre idées principales : « libéralisation », « privatisation » et « ouverture extérieure », et « bonne gouvernance ».¹⁵ Il est contemporain d'une offensive des doctrines néo-libérales, symbolisée par l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan aux Etats-Unis (1981) et Margaret Thatcher en Grande-Bretagne (1979). Cette offensive affecte aussi les Etats européens¹⁶ et la Communauté européenne. Elle va se traduire par la transformation du projet de marché commun en marché unique, avec toutes les conséquences que, par un effet d'engrenage, provoque cette transformation. La justification donnée à l'approfondissement de la construction européenne est tirée de la théorie néo-fonctionnaliste et peut se résumer sous l'expression de déséquilibre créateur : la réalisation de chaque étape de la construction européenne appelle la suivante comme une nécessité dont la remise en question coûterait si cher qu'il n'est pas possible de ne pas l'accepter. Les Etats et les peuples n'ont pas le choix. Les ratifications parlementaires ou populaires sont de pures formes, appelées à être renouvelées lorsqu'elles donnent des résultats négatifs. La mise en place de chaque étape implique de toute façon des abandons croissants de souveraineté de la part des Etats et donc des peuples. Ceux-ci se voient ainsi obligés de céder des parcelles croissantes de leur pouvoir sous peine de remise en cause des progrès déjà réalisés dans le cadre de la construction européenne. Cette justification, purement technocratique, guide le passage du marché commun au marché unique, puis à l'Union économique et monétaire, au marché financier unique, au Pacte budgétaire.

Marché commun, marché unique : les deux termes sont souvent confondus alors qu'ils désignent deux étapes très différentes dans l'histoire de la construction européenne. Le marché commun est l'objectif assigné par le Traité de Rome (1957), et consiste principalement à supprimer les droits de douanes entre les Etats membres, afin de favoriser la prospérité économique qui doit résulter de la libéralisation des échanges. Le marché commun reste cependant un marché *international* ou, plutôt, interétatique, respectueux de la souveraineté des Etats. Cette étape est atteinte dès 1968, avec une avance d'un an sur l'objectif initial. Au début des années soixante-dix les gouvernants de l'Europe décident d'aller plus

¹⁵ Dani Rodrik, *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, Paris, 2008, éd. La Découverte, p. 6.

¹⁶ Bruno Jobert, *Op. cit.*

loin dans la constitution d'un marché intégré, entamant la souveraineté des Etats et des peuples. Ils décident de créer un marché unique ou intérieur.

La réalisation du marché commun ne permet en effet qu'une intégration limitée de l'économie européenne en raison de la disparité des situations nationales, tenant principalement à la disparité des normes, des standards techniques, depuis les taux de TVA appliqués aux différentes catégories de produits jusqu'à l'écartement des prises d'électricité courante, qui sont autant de traductions de l'histoire particulière de chaque Etat. La libre circulation des marchandises ou des personnes reste entravée par la diversité des systèmes normatifs. Le projet de réalisation d'un marché unique (ou marché intérieur) comme déterritorialisation généralisée des flux économiques va alors être formulé. Il fait l'objet d'un nouveau traité, l'Acte unique européen, en 1986. Ce traité programmatique préconise un ensemble de réformes qui consistent à l'abaissement définitif et complet de toutes les barrières concernant la circulation des marchandises (marché unique) des capitaux et des services, notamment des services financiers et la liberté d'installation des établissements de crédit (espace financier européen). Dans le cadre de l'espace financier européen il est aussi à l'origine du le mouvement de privatisation de banques.¹⁷

Afin de réaliser le marché unique, les Etats membres s'engagent à supprimer avant le 1er janvier 1993, les contrôles des marchandises et des personnes aux frontières intérieures, à faire disparaître les entraves techniques liées aux normes nationales, à rapprocher les taux de TVA. L'objectif est de parvenir à la création d'un marché *intérieur* défini comme « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité ».

La création d'un marché intérieur appelle à son tour la création d'une Union économique et monétaire. L'intensification des échanges commerciaux est en effet perturbée par la variation des taux de change d'une monnaie à l'autre qui fausse la régulation des prix par la seule loi de l'offre et de la demande. La monnaie commune, l'Ecu, adopté dès la fin des années soixante-dix et qui définit une valeur moyenne des monnaies nationales autour de laquelle ces monnaies fluctuent dans une certaine limite seulement, est d'une efficacité d'autant plus limitée que certains Etats sortent régulièrement du serpent monétaire. La solution pour résoudre cet inconvénient est d'empêcher ces fluctuations en créant une monnaie unique purement et simplement substituée à celles des Etats, et en confiant à une banque centrale européenne indépendante, conformément aux principes de l'ordo-

¹⁷ Catherine Sikakis-Kapetanakis, « La méthode Monnet, unification monétaire européenne et globalisation financière », *Political Economy and the Outlook for Capitalism*, publication en ligne : http://www.assoekonomiepolitique.org/political-economy-outlook-for-capitalism/?page_id=2301

libéralisme, la définition de la valeur de la monnaie.¹⁸ Il faut souligner qu'une telle pratique est directement contraire au principe, qui prévalait en France et dans de nombreux Etats jusqu'en 1992, de la subordination de la banque centrale à l'autorité du Gouvernement et de sa responsabilité devant la représentation nationale, c'est-à-dire l'expression légale de la volonté populaire. C'est donc bien pour soustraire l'action des banques centrales au contrôle démocratique que, in fine, l'ordo-libéralisme justifie l'indépendance des banques centrales. Indépendance veut dire ici indépendance à l'égard des gouvernements mais aussi des peuples. Au 1^{er} janvier 1999 l'Euro se substitue aux monnaies nationales avec un taux de change définitif et irrévocable. Tous les Etats de l'Union n'accepteront cependant pas de franchir ce pas. L'adoption d'une monnaie unique accentue en effet l'importance des transferts de souveraineté depuis les Etats vers l'Union, c'est-à-dire, aussi, la capacité des peuples à influencer les politiques publiques, puisque celles-ci sont de moins en moins maîtrisées par les parlements nationaux.

Par ailleurs, par le Traité de Maastricht (1992), les Etats s'engagent à ne pas dépasser le seuil de 3% du PIB en déficit budgétaire. Le Pacte de stabilité et de croissance, signé en 1996, entré en vigueur en 1997, révisé en 2005 puis en 2011, prolonge les engagements contenus dans le Traité de Maastricht, réitérés dans les traités d'Amsterdam, Nice et Lisbonne. Il introduit un ensemble de critères que les États de la zone euro s'engagent à respecter vis-à-vis de leurs partenaires afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs. Il assigne aux États de la zone euro l'objectif d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires. La crise ayant perturbé la recherche de cet équilibre, plusieurs mécanismes d'urgence sont adoptés, dont le récent Mécanisme européen de stabilité, qui permet aux Etats en difficulté de bénéficier, sous conditions, de l'assistance européenne et internationale. Profitant de la situation de faiblesse objective dans laquelle se trouvent les Etats, les élites néo-libérales en profitent pour renforcer le carcan imposé aux budgets nationaux et les contraindre à une austérité qui, par le biais de la liquidation progressive des systèmes de protection sociale, doit rendre à l'Europe sa compétitivité dans le monde.

¹⁸ Eric Dehayé, « La justification ordo-libérale des banques centrales », *Revue française d'économie*, vol. 10 n°1, pp. 27-53