

Ombres et périls du Traité Merkel-Sarkozy

Joël MAURICE

L'objet de ce texte est d'alerter l'opinion et les responsables politiques sur les redoutables conséquences sur l'économie réelle et le corps social qu'aurait le «Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'Union économique et monétaire», s'il était appliqué. Tel quel, ce Traité apparaît incertain dans ses interprétations, et terriblement « unidimensionnel », en prescrivant exclusivement une rigueur budgétaire extrême, sans se préoccuper en quoi que ce soit de la croissance, de l'emploi, de la cohésion sociale, sur lesquels il fait pourtant peser de lourdes menaces.

• Problématique

Dans le débat obsessionnel sur le déficit public et la dette publique des Etats membres de la zone euro, la situation et les objectifs sont toujours (ou presque) abordés en termes de **ratios par rapport au PIB en euros courants**, aussi appelé PIB nominal, ci-après noté **PIBn**. Cette approche nominaliste semble délibérément occulter toute préoccupation concernant la réalité économique et sociale, en matière par exemple de PIB réel, d'emploi ou de niveau de vie. En outre, on assiste à un durcissement des objectifs assignés à ces ratios.

En effet, jusqu'ici chaque Etat membre devait présenter chaque année un « programme de stabilité » glissant, fixant son objectif de déficit public par rapport au PIBn pour l'année en cours et pour les trois années suivantes. C'est ainsi que le gouvernement français a présenté en avril 2011 son programme pour les années 2011-2014 ; il annonçait en même temps que l'équilibre budgétaire serait atteint en 2016 et maintenu par la suite ; compte tenu de compléments plus récents, le gouvernement annonçait les objectifs suivants :

Tableau n° 0.1

Déficit public (en % du PIBn)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Programme de stabilité tel qu'annoncé par le gouvernement français	5,4	4,6	3,0	2,0	1,0	0

Mais sous la pression du tandem Merkel-Sarkozy cette programmation glissante est appelée à être remplacée par le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire¹ », beaucoup plus rigoureuse. Ce Traité, après sa signature le 1^{er} mars 2012,

¹ Traité, version finale du 31 janvier 2012, destinée à être signée par les Chefs d'Etat et de gouvernements le 1^{er} mars 2012.

est censé entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013, du moins dans les Etats membres de la zone euro qui l'auront ratifié d'ici-là². On en retiendra ici les dispositions suivantes :

Article 3.1 : « le déficit public structurel annuel ne doit pas dépasser **0,5% du PIB** nominal ».

Article 4 : « Quand le ratio de la dette publique au PIBn excède 60%, la partie contractante devra le réduire à un rythme annuel moyen d'**un vingtième**, comme référence ».

Dispose-t-on d'analyses des conséquences de ce changement brutal de règles ? Nullement, à notre connaissance. C'est pourquoi Lasaire a consacré à cette question un Cahier intitulé « Ombres et périls du Traité Merkel-Sarkozy : quelques simulations élémentaires ». La présente note en présente une synthèse.

• Méthode

L'approche consiste à comparer comment évoluerait le déficit public et la dette publique dans une sélection de scénarios :

Le **scénario 1** se réfère au programme du gouvernement français indiqué au tableau n° 0.1 ci-dessus.

Des scénarios de type 2 se réfèrent au Traité précité, supposé appliqué à partir de 2013. Mais plusieurs dispositions étant d'interprétation incertaine, ces scénarios sont au nombre de trois :

Le **scénario 2.A** où serait appliquée la règle de 0,5% du PIBn.

Le **scénario 2.B** où serait appliquée la règle de 0,5% du PIBn **ou** la règle du 1/20^{ème}, en retenant le déficit public le plus faible des deux.

Le **scénario 2.C** où seraient appliquées la règle de 0,5% du PIBn **et** -si le ratio de la dette reste supérieur à 60 %- la règle du 1/20^{ème}.

Ces scénarios sont tous calés sur les données initiales de 2011 et 2012, à savoir :

- pour 2011 : le PIBn est estimé à 2 000 Md€ ; le déficit public est estimé à 107 Md€ ; le ratio de dette publique en fin d'année est estimé à 85,5%, soit un montant de 1 710 Md€ ;
- Pour 2012 : le taux de croissance du PIBn est supposé égal à 2,3% en 2012, qui peut par exemple se décomposer en 0,4% d'augmentation du PIB en volume et 1,9% d'augmentation du prix du PIB. Le PIBn devrait ainsi atteindre 2046 Md€.

A partir de 2013, on considère une période de 20 ans (horizon 2032). La question délicate est celle des perspectives de croissance du PIBn sur cette période. L'approche utilisée procède en deux étapes :

- on se demande d'abord : que donneraient les scénarios précités **si** (cas d'école !) le PIBn croissait à un rythme moyen donné³, exogène ? On explore à cet égard trois valeurs : 3,5% par an (cas central), ou un peu moins (2,5% par an), ou un peu plus (4,5% par an) ;
- on se demande ensuite : mais au fait, quel serait le rythme effectif de la croissance du PIBn, compte tenu de l'impact économique et social des politiques budgétaires simulées ?

Dans ces simulations, on porte l'attention sur deux types de résultats :

- sur **l'effort de compression budgétaire** (en Md€) qui serait requis, c'est-à-dire sur la différence entre le déficit budgétaire de l'année précédente et le déficit budgétaire de l'année courante ; autrement-dit, pour faire image : il s'agit de savoir de combien de trous il faudrait resserrer la ceinture budgétaire en cours d'année (en plus des trous déjà serrés les années précédentes) ;

² A condition que le nombre des ratifications soit au moins de 12 pays.

³ Ce rythme est supposé constant ; il s'agit d'une moyenne, car il serait illusoire de prévoir des cycles à l'horizon de 20 ans, surtout compte tenu des incertitudes actuelles.

- sur la **dette publique** et son évolution, en **montant** (Md€) et en **pourcentage du PIBn**.

• Résultats des simulations

Le tableau synoptique n° 0.2 met en regard les résultats des différents scénarios, dans le « cas d'école central » où la croissance du PIBn serait égale à 3,5% par an de 2013 à 2032.

- **Effort de compression budgétaire** : ce qui frappe, c'est que l'ampleur de l'effort de compression budgétaire est sensiblement le même en cumulé sur la période 2012-2017 (autour de 100 Md€), mais que sa répartition dans le temps est sensiblement différente. L'année 2013 représente la pointe de l'effort dans tous les scénarios, mais cet effort va de **30 Md€** dans le scénario 1 à **83 Md€** dans le scénario 2.A, pour monter jusqu'à **110 Md€** dans le scénario 2.C. (On reviendra ci-dessous sur le scénario 2.B).

Tableau synoptique n° 0. 2

« Cas d'école central » : taux de croissance de **3,5%** par an du PIBn de 2013 à 2032

Scénarios	Scénario 1	Scénarios de type 2 : Traité Merkel-Sarkozy	
	Programme tel qu'annoncé par le gouvernement	Scénario 2.A Déficit public égal à 0,5% du PIBn	Scénario 2.C Règle du 0,5% et -si le ratio de dette reste supérieur à 60% - règle du 1/20 ^{ème}
Effort budgétaire en Md€ :			
en 2012	13	13	13
en 2013	30	83	110
en 2014	20	0	-3
en 2015	21	0	-2
en 2016	23	1	-3
en 2017	0	1	-2
Total 2012-2017	107	98	113
Année où le ratio de dette publique passe au-dessous de 60% du PIBn	2026	2027	2024
Dette publique en 2032			
en % du PIBn	47,5	51,7	48,1
en Md€	1934	2104	1959

- **Dette publique** : quel que soit le scénario, le montant du ratio de la dette publique par rapport au PIBn diminue ; il passe au-dessous de la « norme » de 60% entre l'an 2024 et l'an 2027 ; à l'horizon 2032, il tourne autour de 50%. Mais pendant que la dette publique en pourcentage du PIBn baisserait, son montant s'élèverait et à l'horizon 2032, il serait supérieur à 1 900 Md€ (scénario 1), voire à 2 100 Md€ (scénario 2.A). Dès lors, le poste « intérêts de la dette » dans le budget public annuel resterait un poste important, et constituerait un élément de fragilité en cas d'augmentation des taux d'intérêt applicables à la dette publique de la France.

Remarque : le scénario **2.B** est ici identique au scénario 2.A, car dans le cas considéré, le déficit prescrit par la règle du 0,5% est plus petit que le déficit public prescrit par la règle du 1/20^{ème}. Mais c'est au contraire le déficit prescrit par la règle du 1/20^{ème} qui serait le plus petit et deviendrait contraignant :

- pour tout ratio d'endettement supérieur à **85,5%** (cas de la France), si le taux de croissance du PIBn était inférieur à **2,08%** par an ;
- pour tout ratio d'endettement supérieur à **100%** (cas de l'Italie), si le taux de croissance du PIBn est inférieur à **2,5%** par an ;
- pour tout ratio d'endettement supérieur à **165%** (cas de la Grèce), si le taux de croissance du PIBn est inférieur à **3,5%** par an.

La règle du 1/20^{ème} peut donc se refermer comme un piège et se révéler extrêmement procyclique en cas de ralentissement marquée du PIBn.

Influence du rythme supposé de la croissance du PIBn

Le rythme supposé de la croissance du PIBn exerce sur la répartition dans le temps de l'effort de compression budgétaire une influence marginale⁴. En revanche, le rythme de la croissance du PIBn exerce une influence sensible sur l'évolution du ratio de la dette publique par rapport au PIBn, ratio dont il affecte directement le dénominateur ; un rythme plus faible freine la baisse du ratio d'endettement et retarde le moment où il passe au-dessous de la « norme » de 60%.

• De redoutables conséquences sur l'économie réelle et la cohésion sociale

Au-delà de ces simulations, il importe de dépasser le stade purement « nominal » pour accéder aux conséquences qu'auraient les « règles » du Traité Merkel-Sarkozy sur l'économie réelle et la cohésion sociale.

Un PIBn peut en cacher un autre

Le taux d'évolution du PIBn, par rapport à l'année précédente, se décompose en deux parties, dont il est la somme : d'une part, le taux d'évolution du « prix du PIB » ou « déflateur du PIB » ; d'autre part, le taux d'évolution du « PIB en volume », ou « PIB réel ».

Ainsi, le cas où le PIBn augmenterait de 3,5% peut par exemple être entièrement dû au mouvement des prix ou au contraire au mouvement des quantités produites. Les prescriptions tant du « programme de stabilité » que du « Traité » Merkel-Sarkozy sont censées s'appliquer à l'identique dans ces cas pourtant si différents. Qui ne voit combien il est plus difficile de réaliser un effort budgétaire en période de « vaches maigres⁵ » qu'en période de « vaches grasses⁶ » ?

Le PIBn dépend des politiques économiques, monétaires et sociales.

Le PIBn et son évolution dépendent incontestablement de facteurs exogènes : la demande mondiale, le prix du pétrole, le taux de change du dollar, etc. Mais le PIBn n'est certes pas entièrement exogène ; il dépend fortement (pour le meilleur ou pour le pire !) des politiques mises en œuvre, notamment sur le plan budgétaire, monétaire et social.

Or les contractions violentes du déficit budgétaire prescrites par le Traité ne manqueraient pas d'avoir des conséquences fortement récessionnistes⁷, qui font l'objet d'innombrables mises en garde auxquelles le tandem Merkel-Sarkozy reste sourd. En outre, les politiques de « dévaluation

⁴ Pour plus de détail, voir Cahier Lasaire, *jam. cit.*

⁵ Stagnation du PIB réel.

⁶ Croissance soutenue du PIB réel.

⁷ Lorsqu'un pays diminue son déficit public, cela entraîne une diminution de sa demande globale, donc de son PIB réel ; mais ce pays réduit aussi ses importations, c'est-à-dire la demande qu'il adresse aux pays partenaires, ce qui freine le PIB réel de ces derniers. Si chaque pays réduit en même temps son déficit budgétaire, les effets de réduction des PIB réels se cumulent : c'est le « multiplicateur d'austérité » (voir Cahier Lasaire *jam.cit*).

interne⁸ », imposées aux pays ayant une balance commerciale déficitaire, visent à faire baisser leurs prix de production pour rétablir leur compétitivité. La baisse des quantités produites et celle des prix de production se conjugueraient pour freiner, voire faire reculer le PIBn. Dans les pays où le ratio de la dette publique est élevé, ce ralentissement du PIBn ferait entrer en jeu, comme on l'a signalé, la règle du 1/20^{ème}, devenue plus contraignante que le plafonnement du déficit budgétaire à 0,5% du PIBn.

Les « règles » du Traité Merkel-Sarkozy semblent ignorer (délibérément ?) ce risque majeur d'implosion.

Solde budgétaire nominal et solde budgétaire primaire

Les « règles » relatives tant au « programme de stabilité » qu'au « Traité » en cours de signature visent le déficit budgétaire nominal.

Or ce déficit nominal est la somme de deux termes : le montant des « charges annuelles d'intérêts » sur la dette publique et le « déficit primaire » (dépenses publiques -hors charges d'intérêts-, moins recettes publiques). Et le déficit primaire exerce sur la « demande globale », l'activité économique et l'emploi un effet d'entraînement beaucoup plus puissant que les charges d'intérêt (qui se transforment beaucoup plus en épargne qu'en consommation).

Les « règles » limitant le déficit public nominal par rapport au PIBn se traduisent par une limitation du déficit primaire (par rapport au PIBn) d'autant plus importante que la masse des charges annuelles d'intérêts sur la dette publique est plus forte (par rapport au PIBn). Mais depuis l'explosion des *spreads*⁹, les charges d'intérêt croissent beaucoup plus que proportionnellement à l'endettement de chaque Etat membre.

La réduction drastique du ratio de déficit public prescrite par le Traité Merkel-Sarkozy se traduirait donc dans les Etats membres endettés par une contraction considérable du déficit primaire, avec son cortège d'effets récessifs.

• Conclusion

Tel quel, ce Traité apparaît donc incertain dans ses interprétations, et terriblement « unidimensionnel », en prescrivant exclusivement une rigueur budgétaire extrême, sans se préoccuper en quoi que ce soit de la croissance, de l'emploi, de la cohésion sociale, sur lesquels il fait pourtant peser de lourdes menaces.

Il faut donc à la fois le clarifier et le compléter :

- le clarifier sur la nécessaire période de transition avant de limiter le déficit public à 0,5% du PIB et sur l'articulation entre la règle des 0,5% et celle du 1/20ème ;
- le compléter par de vraies dispositions pour promouvoir la croissance et la cohésion sociale.

⁸ Lorsqu'un pays est en déficit commercial, il peut chercher à rétablir sa compétitivité par diverses voies (recherche, investissement, etc.) mais aussi en réduisant ses prix par rapport à ceux de ses concurrents. Avant l'euro, cela donnait lieu à des « dévaluations » de la monnaie du pays ; avec l'euro, il n'est plus possible de modifier le taux de change du pays. L'idée s'est alors subrepticement répandue de substituer à la « dévaluation externe » une « dévaluation interne », consistant à réduire les coûts de production, à commencer par les salaires, en espérant que les entreprises réduiraient en conséquence leurs prix. La Grèce, mais aussi le Portugal et l'Espagne, servent de terrain d'expérimentation. A quand la France ?

⁹ Ecart entre le taux d'intérêt auquel un pays donné finance son déficit public et les annuités de sa dette arrivées à échéance, par rapport au taux d'intérêt le plus bas (en pratique, celui dont bénéficie d'Allemagne).

