

Vingt-cinq ans après, le traité de Maastricht reste critiqué

Le 7 février 1992, les pays membres franchissaient une nouvelle étape de la construction européenne

Le Monde · 7 Feb 2017 · 3 · Marie charrel

Le 7 février 1992, les membres de l'UE franchissaient une nouvelle étape et jetaient les bases du futur euro. Un quart de siècle après sa signature, le traité de Maastricht est devenu le symbole d'une Europe dysfonctionnelle



Au fil des ans, il est devenu le symbole d'une Europe dysfonctionnelle et coupée des peuples, aujourd'hui montrée du doigt par les mouvements eurosceptiques. Le 7 février, les pays membres fêteront, dans la discrétion, les 25ans de la signature du traité de Maastricht. Et pourtant, en approfondissant la construction de l'Union européenne, ce texte fondateur a jeté les bases qui mèneront à l'adoption de l'euro, dix ans plus tard.

Parmi les nombreuses règles qu'il a fixées, la plus célèbre – et critiquée – est celle instaurant la limite de 3 % du produit intérieur brut (PIB) pour le déficit public, et de 60 % du PIB pour la dette publique. « Ces seuils ont été fixés un peu arbitrairement pour assurer la convergence économique des pays membres », rappelle Grégory Claeys, chercheur au think tank bruxellois Bruegel. Les dirigeants européens imaginaient que cela suffirait à éviter les crises. La récession de 2008 a brutalement montré qu'ils avaient tort. Ce traité a-t-il fonctionné ?

« Dresser un bilan du traité de Maastricht est complexe, car cela dépend des points de vue, explique Eric Dor, économiste à l'IESEG. Son principal apport est d'avoir permis l'instauration de l'euro, auquel les Européens sont très attachés, en dépit de la crise. » Pour le reste, les experts se montrent plutôt critiques. D'abord, parce que nombre de pays – à commencer par la France et l'Allemagne – ont rapidement foulé du pied les critères des 3 % et 60 % du PIB pour le déficit et la dette.

Mais même s'ils avaient été respectés, ces critères n'auraient pas permis d'éviter que les écarts se creusent entre les Etats. « Les vingt-cinq dernières années ont prouvé que les règles budgétaires communes ne suffisent pas pour empêcher les dérives économiques et les bulles financières », détaille M. Claeys. Exemple : au début des années 2000, une énorme bulle immobilière s'est formée en Espagne, alors que le pays était l'un des meilleurs élèves au regard des critères de Maastricht. De même, en dépit des règles européennes, l'endettement des ménages et des entreprises au Portugal ou en Irlande s'est envolé. Autant de déséquilibres qui éclateront au grand jour en 2008.

« Il faut dire que Maastricht, privé de volet social, n'a instauré aucun système de redistribution permettant de corriger ces divergences », détaille Patrick Artus, chez Natixis. Et surtout, aucun mécanisme permettant de résoudre les crises, en particulier lorsqu'un Etat est menacé de faillite. Les leaders européens l'ont compris trop tard, lorsque la Grèce a frôlé la banqueroute, en 2010. Puis lors de la crise des dettes souveraines, en 2012. Comment les règles budgétaires ont-elles évolué depuis ? Depuis la crise, les pays membres ont multiplié les textes pour compléter le traité de Maastricht et renforcer l'architecture de la zone euro. L'ennui, c'est qu'ils ont accouché d'une usine à gaz si compliquée qu'il est impossible d'en faire le tour: «two pack», «six pack », « semestre européen »... « La gouvernance économique européenne est devenue bien trop complexe », explique régulièrement l'économiste Agnès Bénassy-Quéré, dans les notes qu'elle rédige pour le Conseil d'analyse économique (CAE).

Aujourd'hui, les pays membres doivent présenter leurs budgets très en amont à la Commission européenne, qui donne son avis. Mais les sanctions en cas de dérive sont rarement appliquées. Désormais, aussi, les déséquilibres macroéconomiques (comme les bulles) sont censés être mieux surveillés. Une bonne chose. Mais les critères pour les mesurer sont si nombreux que la procédure est totalement inefficace.

En outre, les règles de Maastricht ont été affinées. Désormais, les Etats membres doivent par exemple afficher un déficit public structurel inférieur à 0,5 % du PIB lorsque leur dette est inférieure à 60 % du PIB, et inférieur à 1 % lorsque la dette dépasse les 60 %. « En théorie, cette règle est très pertinente, car le déficit structurel ne prend pas en compte les aléas liés à la conjoncture », explique M. Claeys.

Prenons l'exemple d'un pays tombé en récession. La baisse des recettes fiscales et les dépenses de crise telles que l'aide aux chômeurs creuse mécaniquement son déficit conjoncturel jusqu'à 4, 6 % ou 8 % du PIB. Mais, tant que son déficit structurel ne dépasse pas les 0,5 %, il ne sera pas contraint d'entamer sur-le-champ une cure d'austérité. Ce qui, en temps de crise, ne fait qu'aggraver encore la récession.

«L'ennui, c'est que personne ne sait vraiment calculer ce déficit structurel, et que les erreurs en la matière sont trop grandes pour que l'on puisse appliquer cette règle correctement », regrette M. Claeys. «En outre, la grande complexité de ces nouvelles procédures les rend inaccessibles pour les gouvernements eux-mêmes comme pour les citoyens, ce qui pose un problème de contrôle démocratique », souligne M. Dor. Comment améliorer les règles ?

Les propositions pour rendre ces procédures budgétaires plus efficaces ne manquent pas. Trois grands courants s'affrontent. Les eurosceptiques réclament la sortie des traités – voire de l'euro –, afin que les gouvernements retrouvent la pleine maîtrise de leur budget. Tant pis pour la convergence. Pour une partie des économistes allemands, il convient au contraire de revenir aux règles de

Maastricht, mais, cette fois, en s'assurant qu'elles soient vraiment appliquées par tous, quitte à muscler les sanctions.

Le courant fédéraliste estime plutôt que l'euro ne survivra qu'à condition que l'on simplifie toutes les procédures budgétaires, et qu'on les complète enfin par des mécanismes de solidarité. Par exemple, en créant un fonds européen qui viendrait en aide aux pays les plus affectés en cas de crise. Ou une assurance-chômage commune minimale, qui lisserait les écarts entre pays.

Les candidats à l'élection présidentielle française y vont eux aussi de leurs propositions – mais la plupart restent très floues. Le Républicain François Fillon veut réduire l'influence de la Commission sur le budget. Jean-Luc Mélenchon souhaite la sortie pure et simple des traités. Marine Le Pen, la présidente du Front national, s'est fait plus discrète sur la sortie de l'euro, sans y renoncer. Elle réclame « le rétablissement d'une monnaie nationale ».

Benoît Hamon, le candidat du Parti socialiste, désire réécrire les textes, afin que les investissements et dépenses d'avenir soient exclus du calcul du déficit public. Problème : il n'est pas toujours

Même s'ils avaient été respectés, les critères budgétaires n'auraient pas évité que les écarts se creusent entre les Etats

simple de différencier les investissements des dépenses courantes de fonctionnement. Les salaires des chercheurs d'un centre public d'innovation sont-ils une dépense d'avenir, par exemple? En Europe, personne n'est d'accord.

Emmanuel Macron, enfin, soutient l'instauration, à terme, d'un «gouvernement de la zone euro», doté d'un budget propre. Un bond fédéral auquel aucun pays n'est pour l'instant prêt...