

Economistes européens pour une politique économique alternative en Europe

- Groupe EuroMemo -

L'approfondissement de la crise dans l'Union européenne:

Le besoin d'un changement fondamental

– EuroMemorandum 2013 –

A la mémoire de Tadeusz Kowalik (1925-2012), un distingué spécialiste d'économie politique polonais et infatigable avocat du bien-être et des droits démocratiques des travailleurs et de leurs familles.

Résumé

Introduction

1 La politique économique et financière

- 1.1 Principaux développements économiques en 2012
- 1.2 La réponse erronée de l'UE
- 1.3 Promouvoir le plein emploi et la stabilité financière

2 La gouvernance dans l'Union européenne

- 2.1 Une Union de la surveillance
- 2.2 L'austérité et la légitimité
- 2.3 Reconstruire la gouvernance européenne

3 Restructurer l'agenda social: conditions économiques, sociales et budgétaires

- 3.1 Le chômage, la misère sociale et la pauvreté
- 3.2 Re-marchandisation au détriment de l'État-providence
- 3.3 Conditions budgétaires de la solidarité et la cohésion sociale

4. Une stratégie de développement pour la périphérie européenne

- 4.1 L'intégration néo-libérale a aggravé les divisions centre-périphérie
- 4.2 Problèmes structurels de la division entre centre et périphérie
Encadré 1: Il faut inverser le cours des privatisations
- 4.3 Propositions pour un développement efficace, écologique et social de la périphérie

5. La crise de la gouvernance mondiale

- 5.1 Principaux développements en 2012
- 5.2 Une critique des politiques officielles
- 5.3 Propositions de politiques alternatives
Encadré 2: La flambée des prix des matières premières et la renaissance contestable de l'extractivisme

Déclaration de soutien

Cet EuroMemorandum s'appuie sur les discussions et les contributions présentées au 18ème atelier pour une politique économique alternative en Europe, organisé par le groupe EuroMemo, du 28 au 30 septembre 2012 à Poznan, Pologne. Ce texte est basé sur des contributions écrites de Örjan Appelqvist, Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Cesen, Judith Dellheim, Wlodzimierz Dymarski, Giovanni Esposito, Trevor Evans, Fintan Farrell, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Manuela Kropp, Karin Küblböck, Erkki Laukkanen, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger, Diana Wehlau and Frieder Otto Wolf.

Traduction (original anglais) : Louis Weber, pour Espaces Marx et le réseau européen Transform!

Résumé

Introduction

La crise qui a débuté en 2007 et qui s'est approfondie considérablement en 2008 a mis en évidence de profondes fractures dans l'architecture de l'Union monétaire européenne. Les politiques d'austérité drastiques qui ont d'abord été imposées aux pays d'Europe orientale, et par la suite aux pays de la périphérie de la zone euro, commencent maintenant à être mises en œuvre dans les pays centre de l'Europe. La crise met en évidence la construction profondément antidémocratique de l'Union européenne, où la Commission assume les pouvoirs toujours plus grands pour contrôler les budgets nationaux, sans aucune supervision sérieuse par le Parlement européen. En même temps, la position des principaux pays du Nord, et en particulier de l'Allemagne, a été renforcée par rapport aux pays de la périphérie. Mais l'économie allemande, qui repose sur la stagnation des salaires et un excédent de la balance commerciale, ne peut pas constituer un modèle pour l'ensemble de l'UE. Dans le contexte d'un changement climatique global, l'attitude de l'UE à la conférence de Rio+20 en juillet 2012 a contribué à l'incapacité à parvenir à un accord sérieux.

1. Politique économique et financière

L'expansion économique a pris fin dans l'UE en 2012 avec une production qui reste inférieure à celle de 2008. Il y a eu récession partout dans la périphérie de la zone euro, et la production a encore chuté au cours de l'année de 3% au Portugal et de 6% en Grèce. En Europe de l'Est, la plupart des pays ont enregistré une certaine croissance en 2012. Mais la production est toujours inférieure aux niveaux d'avant la crise, sauf en Pologne et en Slovaquie. Les pays du centre de la zone euro ont enregistré une certaine croissance, mais elle est restée faible. Même l'Allemagne, où elle avait été forte en 2010 et 2011, a été touchée quand le plus grand nombre de ses partenaires commerciaux en Europe ont été soumis à des programmes d'austérité.

Au début de 2012, 25 États membres ont, devant l'insistance allemande, adopté le Pacte dit budgétaire, fixant une limite légale de 0,5% du PIB au déficit structurel, une mesure qui va dans les faits empêcher les pays de mener à l'avenir une politique budgétaire active. En attendant, comme les effets réciproques de la crise de la dette et de la crise bancaire menaçaient de s'aggraver dangereusement, la Banque centrale européenne (BCE) a lancé ses Opérations de refinancement de long terme. Elle a décidé de mettre à la disposition des banques commerciales 1000 milliards de prêts à trois ans entre décembre 2011 et février 2012. Malgré cela, les prêts bancaires aux ménages et aux entreprises ont légèrement baissé au cours de l'année 2012. Après que la spéculation contre les obligations espagnoles et italiennes s'est intensifiée à la mi-2012, la BCE a également annoncé son programme de Transactions monétaires fermes. Cela revient à un engagement illimité de la banque centrale à soutenir les obligations d'État sur le marché secondaire - mais à condition que les pays acceptent d'abord un programme de réformes approuvé par le fonds de sauvetage de l'UE, le Mécanisme européen de stabilité (MES). Bien que la BCE n'ait pas encore agi pour l'instant, l'annonce a provoqué une fragile stabilité financière au cours du second semestre de l'année.

Les évaluations de l'effet combiné des différentes règles budgétaires en cours d'introduction dans la zone euro suggèrent qu'entre 2013 et 2016, le PIB pourrait baisser de près de 3,5% dans la zone euro dans son ensemble, de 5 à 8% en Italie, au Portugal et en Espagne et de 10% en Grèce et en Irlande. Le sommet européen de juillet 2012 a proposé de créer une Union bancaire européenne, ce qui implique un contrôle commun des banques par la BCE, un système commun de garantie des dépôts et une autorité commune de résolution des défaillances bancaires. Mais avec quelque 6 000 banques, des questions restent en suspens pour savoir quelles banques la BCE supervisera directement. Certains pays du Nord ont manifesté leur réticence devant la garantie des dépôts et l'autorité de résolution communes.

En lieu et place de l'austérité, la politique budgétaire devrait se concentrer sur la réduction du chômage. Les dépenses publiques devraient promouvoir des projets d'investissement socialement et écologiquement utiles. Une monnaie européenne nécessite une politique budgétaire européenne, avec des dépenses de l'ordre de 10% du PIB, de manière à amortir les ralentissements de la croissance et à assurer un transfert efficace de ressources entre les régions riches et les régions pauvres. Les politiques régionales et industrielles devraient être renforcées et la Banque européenne d'investissement, qui est habilitée à émettre des euro-obligations, devrait faciliter un important programme d'investissements, en particulier dans les pays les plus touchés par la crise en Europe du Sud et de l'Est. Afin d'éliminer les déséquilibres des comptes courants, les pays excédentaires doivent également être invités à stimuler la demande. La politique de l'emploi devrait chercher à promouvoir des emplois qualifiés, bien rémunérés, car la concurrence basée sur les bas salaires est sans issue dans la mesure où ceux-ci seront toujours inférieurs ailleurs dans le monde. La semaine normale de travail devrait être réduite à 30 heures, à la fois pour lutter contre le chômage et dans le cadre d'une transition vers une société où la vie des individus ne sera pas dominée par le travail salarié.

L'expansion excessive du secteur financier devrait être radicalement remise en cause. Les banques commerciales et d'investissement devraient être entièrement séparées et des banques commerciales publiques et coopératives devraient être encouragées à financer des projets d'investissement durables. Les banques d'investissement, les hedge funds et les fonds de capital-investissement devraient voir leur taille fortement réduite. Tous les titres devraient être échangés sur des plateformes publiques autorisées, les nouveaux titres devraient être soumis à des tests stricts, et une agence de notation européenne publique être créée. Toutes les transactions financières devraient être soumises à une taxe sur les transactions. La BCE devrait être soumise à un contrôle démocratique efficace et son principal objectif devrait être d'assurer la stabilité financière à travers la mise en place d'un cadre européen de stabilité globale, anti-cyclique, pour l'ensemble du système.

2. Gouvernance dans l'Union européenne

Un large éventail de changements dans la gouvernance a été mis en oeuvre dans l'UE en réponse à la crise de la dette publique : une nouvelle législation, comme le Six-pack qui renforce les règles du Pacte de stabilité et de croissance; de nouveaux traités et accords intergouvernementaux, comme le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), avec des contraintes plus fortes sur les budgets des États membres; de nouvelles procédures, comme le «Semestre européen», qui renforce les dispositions du cycle annuel au cours duquel la Commission et le Conseil inspectent les politiques macro-économiques et les «programmes de réforme» des États membres. Le dénominateur commun de ces changements est de soumettre les pays économiquement plus faibles à un système complet de tutelle, avec une pression continue pour réduire les dépenses, affaiblir les normes du travail et privatiser les biens publics. Pour ceux des États membres qui ont bénéficié des «plans de sauvetage», les contrôles et les restrictions sont encore plus forts, équivalents dans le cas de la Grèce à un système quasi colonial.

La conséquence inévitable de cette évolution est d'accentuer la crise de légitimité de l'UE. Le déficit démocratique s'élargit à mesure que les décisions importantes échappent à la délibération démocratique; que les grandes sociétés dictent les politiques de l'UE et le contenu de la législation européenne; que la puissante Banque centrale européenne prend des décisions essentielles pour lesquelles elle n'est pas démocratiquement responsable et que les modèles sociaux nationaux sont désorganisés et démantelés au nom du Marché unique ou de l'assainissement des finances publiques.

Bien que des propositions détaillées puissent être avancées pour modifier les procédures actuelles de gouvernance, celles-ci seraient vaines sans un changement complet de la politique de l'UE, en accordant la priorité à l'emploi décent et à la justice sociale. La crise de légitimité de l'UE est désormais si grave que les mises en cause potentielles du système actuel par les États membres seront de plus en plus considérées comme légitimes.

3. Restructuration de l'agenda social

Les politiques d'austérité gâchent la vie de millions d'Européens, surtout dans la périphérie du Sud et de l'Est. Dans l'UE, le taux de chômage officiel a été de 10,6% en 2012, mais de 25% en Espagne et en Grèce. Le taux de chômage des jeunes dans l'UE était de 22,7%, mais de 50% en Espagne et en Grèce. Au lieu de supprimer les paradis fiscaux, les politiques d'austérité ont mis l'accent sur la réduction des dépenses, ce qui entraîne le report ou l'annulation de projets d'infrastructure ainsi que des réductions dans les dépenses pour la santé, l'éducation, l'aide sociale et les prestations sociales. L'emploi public a été considérablement réduit dans de nombreux pays et, en raison de la récession et de l'impact des politiques d'austérité, il y a eu une augmentation significative de la proportion de la population exposée au risque de pauvreté. Les secteurs les plus pauvres ont été les plus touchés, mais, dans les pays frappés par la crise, de nombreux citoyens des classes moyennes l'ont été également.

Historiquement, les politiques sociales en Europe ont été financées en contrôlant ou en écartant le marché de la fourniture des services, grâce à des subventions à l'alimentation ou à la gratuité des services de santé et de certains niveaux de l'éducation. Maintenant, cette dé-marchandisation des services publics est en cours d'inversion à cause de l'introduction de droits aux services de santé et d'éducation. Dans le même temps, la Commission européenne préconise une augmentation de la flexibilité des marchés du travail, mais le gel des salaires, les coupes dans les retraites et l'augmentation de l'âge de la retraite, ainsi qu'un assouplissement des restrictions sur les licenciements et la limitation des allocations de chômage, entraînent un nouvel affaiblissement du modèle social européen tant vanté.

L'échec de l'Union européenne et des États dominants dans la recherche d'une harmonisation importante de la fiscalité directe a permis à la concurrence fiscale de se développer, des pays offrant des taux avantageux pour les investisseurs existants ou potentiels, et a montré la vulnérabilité des pays à faible fiscalité. Tous les États membres devraient mettre en oeuvre une fiscalité progressive et une harmonisation des taux d'imposition. Les taux de l'impôt sur les sociétés et d'autres impôts devraient être proches pour éviter les transferts de profits, et tous les États membres devraient s'engager à la transparence et à un échange complet d'informations sur les revenus. Les mesures facilitant l'évasion fiscale en Europe et les paradis fiscaux doivent être éliminées, et il devrait y avoir une fiscalité du patrimoine plus élevée. Il faut inverser la tendance à substituer à la fiscalité directe une imposition indirecte moins progressive; la dynamique destructrice de la concurrence fiscale doit être éliminée.

4. Une stratégie de développement de la périphérie européenne

La fracture centre/périphérie est antérieure au processus d'intégration européenne, mais la conception néo-libérale de celle-ci a creusé le fossé. Dans les pays méditerranéens (Grèce, Espagne et Portugal), l'adhésion à l'UE a été suivie par une désindustrialisation partielle car les gouvernements ont perdu la capacité de poursuivre des politiques industrielles nationales et, dès l'entrée dans la zone euro, ils ont également perdu leur capacité à protéger l'industrie nationale par la dévaluation. Exacerbés par la déflation salariale en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe du Nord, les déficits courants ont fortement progressé. Dans les pays baltes et dans ceux du Sud-Est de l'Europe, la croissance dépend fortement des emprunts, en grande partie en devises étrangères. Les entrées de capitaux étrangers ont alimenté les booms immobiliers, mais les taux de change surévalués ont nui au développement industriel, entraînant des déficits des comptes courants encore plus importants que dans les pays méditerranéens. Dans les pays du groupe de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie), les secteurs industriels sont étroitement liés aux industries exportatrices allemandes et, sauf dans le cas de la Hongrie, les déficits des comptes courants sont plus faibles.

Les pays baltes et ceux du Sud-est de l'Europe ont été affectés par la crise en 2008, quand une diminution, et même une inversion, des entrées de capitaux ont affecté leur modèle de croissance.

La Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ont été les premiers pays à demander un programme de sauvetage au Fonds monétaire international et à l'Union européenne; l'objectif principal de ces programmes était de stabiliser les taux de change, ce qui était la priorité des banques d'Europe occidentale qui avaient prêté beaucoup à ces pays. L'impact de ces programmes a conduit à une chute du niveau de vie, surtout en Lettonie. Les pays méditerranéens ont affronté le poids conjugué de la diminution des flux de capitaux, de la fuite des capitaux et des attaques spéculatives en 2010, à commencer par la Grèce. La réaction des pays du centre de la zone euro a été très lente, et les programmes d'austérité rigoureuse qui ont mis l'accent sur la réduction des déficits publics visaient aussi la réduction des déficits des comptes courants. Ces programmes ont fait gagner du temps aux banques d'Europe occidentale pour se désengager des pays méditerranéens, mais les politiques d'austérité n'ont pas traité le problème de la désindustrialisation, et le développement de ces pays est dans un impasse. Les pays d'Europe orientale ont été principalement affectés par une forte contraction des exportations à la fin 2008 et au début 2009, et leur reprise ultérieure a été liée à la reprise des exportations allemandes - une perspective qui s'est estompée en 2012 en raison de l'impact des politiques d'austérité en Europe et du ralentissement de la croissance dans des marchés clés comme la Chine.

Les politiques régionales de l'UE ont mis l'accent sur le développement des infrastructures, et non sur les structures de production viables. Le nouveau budget de l'UE pour la période 2014-2020, qui doit être approuvé au début de 2013, se propose de réduire les dépenses de la politique de cohésion de quelque 5% par rapport au niveau actuel, et de les redistribuer au profit des plus riches et des pays en «transition», au détriment des pays plus pauvres. Ceux que l'on appelle les «Amis du dépenser mieux» en Europe du Nord demandent aussi que les dépenses de cohésion soient soumises à des conditions macroéconomiques, ce qui fera certainement accord. Les pays périphériques de l'UE ont réussi à réduire leurs déficits courants, mais au prix de la réduction de la demande intérieure à travers des programmes d'austérité stricts, ce qui a eu des conséquences sociales désastreuses. Les dirigeants européens affirment que les réformes structurelles exigées par les programmes UE/FMI - privatisation et déréglementation des marchés du travail - renforceront la compétitivité, mais les politiques industrielles pro-actives sont totalement absentes de ces programmes. Les politiques de l'UE n'ont pas réglé non plus le problème des excédents des comptes courants générés en Allemagne et dans d'autres pays du centre en raison de la poursuite de politiques néo-mercantilistes.

Le niveau actuel de la dette publique en Grèce et d'autres pays de la périphérie est clairement insoutenable. Cette dette devrait être soumise à un audit afin de déterminer quelle part est légitime, et la dette restante doit être ramenée à un niveau soutenable. Le rôle de la BCE en tant que prêteur en dernier ressort sur le marché des obligations souveraines devrait être étendu, sans contraindre les pays à adopter de rigoureuses politiques d'austérité. Le budget de l'UE devrait être relevé de 1% du PIB de l'UE qu'il est actuellement à 10% afin de faciliter la stabilisation macro-économique, avec des investissements importants et des programmes de développement dans la périphérie sud et est de l'UE. Des politiques industrielles et régionales actives sont nécessaires pour promouvoir le processus de développement dans les pays périphériques, car le développement n'est pas seulement le résultat des processus de marché. L'actuelle politique régionale et de cohésion a surtout favorisé les régions urbaines, mais le soutien des régions pauvres est important pour accroître l'emploi et la production. La politique régionale a mis l'accent sur le niveau régional et urbain, mais cela s'est fait au détriment du niveau national, qui est souvent mieux à même de promouvoir le développement. La pleine utilisation des ressources requiert une participation démocratique, qui doit se substituer à la planification par les élites. En particulier, la «spécialisation intelligente» proposée par l'Union européenne, chaque région devenant un chef de file mondial dans un domaine particulier, ne peut pas fonctionner car il n'y a pas suffisamment de productions pour cela, et cela conduirait probablement à la sur-spécialisation. Par ailleurs, si le commerce intrarégional est important, une plus grande attention devrait être portée à la promotion de formes de production plus écologiques et durables en utilisant les ressources locales pour la consommation locale, par exemple dans le cas de l'alimentation ou de la production d'énergie. La politique économique de l'UE doit être

rééquilibrée. Comme la procédure nouvellement instituée dans l'UE s'applique aux pays ayant des déficits extérieurs, les pays ayant des excédents extérieurs devraient également être tenus d'adopter des politiques plus expansionnistes de manière à augmenter leurs importations.

5. La crise de la gouvernance mondiale

Deux échecs accablants ont caractérisé la gouvernance mondiale en 2012. Tout d'abord, aucun progrès substantiel n'a été accompli pour la réforme financière ou la coordination économique. La crise non résolue de l'euro constitue une menace croissante pour l'économie mondiale qui ralentit. Malgré les nombreuses déclarations sur la nécessité de relever les défis mondiaux, les causes profondes de la crise financière mondiale - massifs déséquilibres des comptes courants, inégalité des revenus et des patrimoines, non-régulation et volatilité des marchés financiers – existent toujours. Les déséquilibres actuels des comptes courants restent bien au-dessus des niveaux soutenables. La mise en œuvre du nouveau règlement financier a pris beaucoup de retard sur les déclarations d'intention. Le problème du «trop gros pour faire faillite» est loin d'être résolu et les institutions financières sont même devenues plus grandes et plus concentrées; les activités à risque continuent à être transférées, peut-être de façon croissante, au système bancaire parallèle non réglementé.

Deuxièmement, la dimension environnementale de la gouvernance mondiale combine des situations d'extrême urgence - par exemple le changement climatique et la destruction de la biodiversité - avec une capacité politique plus réduite pour agir. Le sommet Rio+20 en 2012 s'est avéré incapable de renouveler l'agenda global des politiques de développement durable. La gouvernance environnementale a été mise de côté, traitée du bout des lèvres dans les champs dominants du développement économique, et limitée à des mesures fragmentées et insuffisantes dans le domaine de la protection de la nature.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune institution mondiale ou ensemble d'institutions pour superviser efficacement et maîtriser les risques globaux et systémiques, tels que les déséquilibres mondiaux des comptes courants, les bulles financières, les variations des flux de capitaux, les niveaux de réserves internationales ou la concurrence et l'évasion fiscales. Les institutions qui sont actuellement censées assumer (une partie) de ces tâches - le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe des 20 (G20), le Forum de stabilité financière, la Banque des règlements internationaux, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - manquent d'efficacité dans la mise en œuvre concrète. Dans le domaine de la gouvernance environnementale mondiale, la politique officielle de l'UE semble être en retrait depuis le début de la crise financière et économique et, si tant est qu'elle existe, elle est terriblement déficiente.

La réforme de la gouvernance financière mondiale doit être basée sur l'équité, la stabilité économique et financière et doit être organisée de manière démocratique et transparente. Au lieu du G20, qui est un groupe autodésigné de pays, des critères de sélection objectifs et explicites devraient être utilisés pour créer un «Conseil économique mondial», comme le propose la Commission des Nations-Unies présidée par Joseph Stiglitz. La gouvernance, le mandat et les recommandations du FMI doivent être réformés en profondeur. Si la volonté politique existe, une plus grande transparence en matière fiscale est tout à fait réalisable. Alors que l'ONU est actuellement le forum de coordination le plus représentatif, l'UE et les autres membres de l'OCDE devraient transférer les ressources et le mandat de l'OCDE en matière de fiscalité à une institution de haut niveau des Nations-Unies, lui fournir une expertise et une puissance suffisantes pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale et réduire la concurrence fiscale.

Toute stratégie politique alternative significative dans le domaine de la gouvernance environnementale mondiale doit interdire la privatisation de l'eau, de l'énergie et, plus généralement, des biens communs, contester la marchandisation de la nature, et refuser l'affaiblissement ou le remplacement de réglementations contraignantes par de simples mécanismes de marché. L'UE pourrait promouvoir sa propre capacité à développer la soutenabilité à long terme en s'engageant dans un nouveau type de multilatéralisme. Au lieu d'essayer de toujours revendiquer

EuroMemorandum 2013

le rôle de leader pour elle-même - ou pour ses pays membres dominants - et au lieu de traiter tous les autres comme des subordonnés qui ont besoin d'être dirigés, l'UE et ses États membres devraient pratiquer une diplomatie ouverte, dans laquelle ceux qui sont les plus avancés dans un domaine particulier prendraient la direction des opérations.

Introduction

L'Union européenne (UE) est confrontée à une crise complexe. La crise financière qui a commencé aux États-Unis en 2007, et qui s'est aggravée de façon spectaculaire en 2008, a mis en évidence de profondes fractures dans l'architecture du projet le plus ambitieux de l'Union européenne, l'Union économique et monétaire. Comme les gouvernements européens ont cherché à faire face au danger de l'effondrement financier et à l'impact de la récession la plus profonde depuis les années 1930, les déficits publics ont grimpé. La crise de la dette qui a éclaté en 2010 en Grèce s'est rapidement propagée, d'abord à l'Irlande et au Portugal, puis à l'Espagne et à l'Italie.

Les politiques d'austérité ont d'abord été imposées aux pays d'Europe orientale et ensuite aux pays de la périphérie de la zone euro, comme conditions à remplir pour obtenir un soutien financier de l'Union européenne et du Fonds monétaire international. Mais les politiques d'austérité sont désormais mises en œuvre dans de plus en plus de pays riches faisant partie du centre de la zone euro. Sous l'impact des politiques profondément conservatrices adoptées par les autorités européennes et nationales en réponse à la crise, le chômage et la misère sociale sont en hausse dans la majeure partie de l'Europe.

Le développement de l'Union européenne a, depuis l'origine, été tiré par une puissante dynamique capitaliste. Les premières années, cependant, ont été caractérisées par le plein emploi et il a été possible d'atteindre un niveau important de progrès social pour la grande majorité des citoyens de l'UE. Cela a commencé à changer dans les années 1980. De grandes entreprises capitalistes ont adopté une attitude plus agressive à l'égard de leurs salariés, le capital financier a commencé à jouer un rôle de plus en plus dominant et l'UE et les États membres ont adopté des politiques de plus en plus néo-libérales, à travers la dérégulation, les privatisations et la promotion de la concurrence, ce qui représentait un changement significatif en faveur des intérêts du capital privé.

L'élargissement de l'UE vers l'Est a ouvert un nouvel espace à l'investissement, à la production et aux exportations des grandes entreprises d'Europe de l'Ouest, tandis que la création de la zone euro a permis un approfondissement plus marqué de la division du travail au sein de l'Europe de l'Ouest, avec une expansion remarquable des exportations pour l'Allemagne et d'autres États du Nord. Maintenant, avec la crise, un vaste processus de restructuration est en cours. Les entreprises les plus grandes et les plus performantes renforcent leur position; l'agenda social est en cours de réorganisation avec des réductions particulièrement importantes des salaires et des prestations sociales dans les pays les plus touchés par la crise. La position des pays du centre de l'UE a été renforcée et celle de la périphérie affaiblie.

La crise a mis en évidence la construction profondément antidémocratique de l'Union européenne. La Commission européenne prend de plus en plus de poids dans la surveillance des budgets nationaux, imposant sa doxa dans le Pacte de stabilité et de croissance, en passe d'être encore renforcé avec l'adoption du Pacte dit budgétaire. Alors que les parlements nationaux perdent le rôle qui a pu être le leur dans la politique budgétaire, le Parlement européen - en dépit d'un accroissement limité de ses compétences - reste malheureusement incapable d'exercer un véritable contrôle démocratique sur la politique économique au niveau européen. La proposition d'une Union bancaire pourrait constituer

une étape importante pour parvenir à une supervision européenne efficace des banques, mais la manière dont elle est conçue renforcera encore davantage le rôle de la Banque centrale européenne, une institution qui à l'heure actuelle n'est absolument pas soumise au contrôle démocratique. C'est une Europe des élites, où des groupes de pression puissants sont en mesure d'exercer une grande influence derrière les portes closes de l'administration bruxelloise, bien cachés aux regards des citoyens européens.

Les relations entre les États membres ont également été considérablement affectées. Le gouvernement allemand, avec ses proches alliés, en particulier les gouvernements des Pays-Bas et de Finlande, occupe une position de plus en plus forte, parfois au sein des structures officielles, mais aussi à travers ce qu'on appelle des « coalitions de volontaires » (coalitions of the willing). Les espoirs de voir l'élection d'un président socialiste en France mettre en cause l'accent mis par l'UE sur les politiques d'austérité ont été déçus. Pour de nombreux chefs de gouvernement européens, le chemin vers une décision à Bruxelles semble désormais passer par Berlin.

L'idée que l'économie allemande pourrait en quelque sorte être un modèle pour l'Union européenne est tout à fait erronée. Le développement économique de l'Allemagne depuis l'introduction de l'euro est fondé sur une stratégie agressive tirée par les exportations, où la stagnation des salaires et une faible demande intérieure ont été compensées par un excédent commercial en hausse. Alors que les profits ont augmenté, un secteur à bas salaire s'est créé, qui regroupe maintenant quelque 20% de la population active. Dans le même temps, comme le commerce international de l'UE est à peu près en équilibre, d'autres pays européens ont connu une augmentation de leur déficit commercial.

Les entrées de capitaux dans les pays périphériques de l'UE étaient censées promouvoir un processus de convergence économique, mais dans de nombreux pays elles ont alimenté la consommation et la croissance de bulles insoutenables des prix des actifs. Depuis le début de la crise, les flux de capitaux ont été brutalement inversés et la divergence entre les États membres s'est accentuée. Seul un vaste programme d'investissement dans des projets soutenables, créant des emplois qualifiés et bien rémunérés, peut inverser ce processus.

Au niveau mondial, l'Union européenne a suivi une ligne fortement néo-mercantiliste, plaidant pour une extension du libre-échange pour les produits manufacturés dans les négociations, au demeurant enlisées, de l'Organisation mondiale du commerce. Pendant ce temps, les pays en développement qui souhaitent garder un accès aux marchés européens ont été appelés à signer des accords dits de partenariat économique qui les contraignent à ouvrir leurs économies aux multinationales européennes à un degré qui va bien au-delà de ce qui est requis par l'OMC.

Le défi du changement climatique mondial est peut-être ce qui caractérise le plus profondément la crise complexe que connaît l'Europe. La conférence internationale des Nations Unies Rio+20 sur le développement durable en juillet 2012 n'a pas réussi à parvenir à un accord significatif. Pendant ce temps, les photographies aériennes montrent le retrait des calottes glaciaires polaires et des tempêtes d'une intensité sans précédent frappent le monde, du Pakistan à New York. L'Europe, l'une des régions les plus riches du monde, doit accorder la plus haute priorité à la promotion d'une transformation économique permettant une réduction drastique de la consommation d'énergie et d'autres ressources non renouvelables, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre.

Au cours de la dernière année, il y a eu des mobilisations impressionnantes à l'appel des syndicats et des mouvements sociaux, surtout dans les pays de la périphérie de la zone euro, touchés de plein fouet par les programmes d'austérité, avec la première grève générale coordonnée au niveau européen le 14 novembre 2012. Il y a également eu plusieurs initiatives importantes visant à promouvoir une plus grande coordination entre les mouvements au niveau européen. Cet EuroMemorandum se veut une contribution au développement de ces initiatives et à la promotion d'une Europe différente, basée sur les principes de la participation démocratique, de la justice sociale et de la soutenabilité environnementale. Contrairement aux années précédentes, les chapitres de cet EuroMemorandum sont organisés par thèmes. Dans chacun d'entre eux, nous tenterons de rappeler les principaux développements de l'année écoulée, d'identifier quelques-uns des principaux problèmes posés par les politiques adoptées par les autorités européennes et nationales, et d'esquisser les bases d'une approche alternative.

1 La politique économique et financière

1.1 Principaux développements économiques en 2012

L'expansion économique dans l'Union européenne (UE) a été stoppée en 2012, avec une production toujours en dessous du niveau de 2008 (voir tableau 1).¹ Dans la plupart des États membres, le taux de chômage officiel a continué d'augmenter en 2012, alors que les salaires réels ont stagné ou diminué. Comme les années précédentes, cependant, il existe d'importantes variations régionales.

Dans les pays de la périphérie de la zone euro, l'impact des rigoureuses politiques d'austérité a conduit à la récession en Italie et en Espagne, et à une récession particulièrement forte au Portugal et surtout en Grèce, où la production a chuté de 17% depuis 2007. De graves difficultés sont apparues partout : le chômage est très élevé dans tous ces pays; les taux officiels sont de 25% en Espagne et en Grèce; les salaires réels continuent de baisser et, par rapport à la période avant la crise, sont en baisse de 9% au Portugal et de 19% en Grèce. Les services publics se détériorent fortement sous l'effet des sévères réductions de dépenses.

En Europe de l'Est, la plupart des pays ont enregistré une certaine croissance en 2012, bien que, dans tous les pays sauf la Pologne et la Slovaquie, la production reste encore en dessous des niveaux d'avant la crise. Dans les pays baltes, qui ont subi les plus sévères reculs en 2008-09, la production est toujours inférieure d'environ 6% à son niveau d'avant la crise en Estonie et en Lituanie, et de 13% en Lettonie. Bien que le chômage ait légèrement diminué dans les pays baltes - en partie à cause d'une forte émigration - il reste élevé et les salaires réels ont diminué depuis le début de la crise de 9% en Lettonie et de 16% en Lituanie. En Pologne, en revanche, la production a augmenté de 13% depuis le début de la crise, même si le chômage a légèrement augmenté et si les salaires réels ont baissé de 1% depuis leur niveau maximum.

Dans le cœur de la zone euro, la plupart des pays ont également enregistré une certaine croissance en 2012, mais elle a été freinée par les politiques d'austérité qui ont déprimé la demande sur d'autres marchés de la zone euro. Les principaux pays ont également été touchés par un ralentissement de la croissance internationale, notamment aux États-Unis et en Chine. En Allemagne, où les exportations avaient contribué à alimenter une forte expansion en 2010-11, la croissance devait être inférieure à 1% en 2012. Bien que le taux de chômage allemand soit tombé en 2012 à 5,4% et que les salaires réels aient augmenté d'environ 1%, il sera désormais difficile de maintenir cette situation, sauf changement majeur dans la dépendance de la croissance à l'égard des exportations.

La situation économique en Europe a été exacerbée par les politiques menées par l'UE et les gouvernements nationaux en réponse à la crise de la dette dans la zone euro, qui a éclaté en Grèce en 2010 et s'est ensuite propagée à l'Irlande et au Portugal. Ces politiques ont mis l'accent sur l'austérité et n'ont pas répondu de manière adéquate à la situation financière hautement précaire.

¹ Vers la fin de 2012, de nombreuses institutions, y compris le FMI et l'OCDE, ont révisé à la baisse leurs pronostics pour 2012 et 2013, de sorte que le résultat pourrait bien être pire que ce qui est indiqué dans le texte.

Tableau 1: Indicateurs de croissance de la production, du chômage et des salaires dans l'UE

		Croissance du PIB 2011-12, %*	Pic de la croissance du PIB en 2012, %*	Taux de chômage en septembre 2012, %*	Croissance des salaires réels 2011-12, %**	Pic de la croissance des salaires réels 2012, %**
	Zone euro (17)	-0.4	-1.5	11.6	-0.1	-0.4
	UE (27)	-0.3	-1.1	10.6	-0.1	-0.8
Noyau de la zone euro	Autriche	0.8	1.6	4.4	0.5	-1.4
	Belgique	-0.2	1.1	7.4	0.5	-0.2
	Finlande	0.1	-2.8	7.9	0.2	-0.1
	France	0.2	0.2	10.8	0.2	2.4
	Allemagne	0.8	2.7	5.4	1.0	1.9
	Luxembourg	0.4	-0.0	5.2	-0.4	-1.0
	Pays-Bas	-0.3	-1.4	5.4	-0.3	-0.8
Périphérie de la zone euro	Grèce	-6.0	-19.8	25.4	-7.8	--19.3
	Irlande	0.4	-6.4	15.1	-1.2	-3.4
	Italie	-2.3	-6.7	10.8	-1.4	-2.9
	Portugal	-3.0	-6.1	15.7	-5.1	-9.2
	Espagne	-1.4	-5.0	25.8	-1.8	-5.8
Nouvelle zone euro	Chypre	-2.3	-2.4	12.2	-3.7	-3.7
	Estonie	2.5	-5.5	10.0	0.9	-6.7
	Malte	1.0	3.9	6.4	-1.3	-4.8
	Slovaquie	2.6	5.1	13.9	-2.1	-4.8
	Slovénie	-2.3	-8.3	8.4	-2.2	-2.3
Pays du Nord, hors zone euro	Danemark	0.6	-3.3	8.3	-0.5	-1.3
	Suède	1.1	5.7	7.8	1.9	1.5
	Royaume-Uni	-0.3	-2.6	7.8	-0.2	-3.2
Europe de l'Est, hors zone euro	Bulgarie	0.8	-2.8	12.4	2.1	5.6
	Croatie	-1.9	-10.0	15.2	-1.9	-1.3
	République tchèque	-1.3	-1.5	6.8	-0.5	1.7
	Hongrie	-1.2	-5.1	10.6	-1.2	-11.6
	Lettonie	4.3	-13.2	15.9	0.5	-9.3
	Lituanie	2.9	-5.8	12.9	0.1	-15.7
	Pologne	2.4	12.8	10.1	0.3	-1.1
	Roumanie	0.8	-5.1	7.1	0.9	-6.6

Source : *Eurostat (novembre 2012), Le pic du PIB est la valeur la plus élevée pour 2007 ou 2008.

** Ameco (novembre 2012), Le pic du salaire réel est la valeur la plus élevée pour la période 2007-2010.

Les pronostics selon lesquels les gouvernements auraient à sauver d'autres banques, notamment en Espagne et en Italie, ont conduit à intensifier la vente d'obligations d'État dans la seconde moitié de 2011. En même temps, la baisse du cours des obligations a augmenté les pertes subies par les banques, car celles-ci détenaient de très nombreuses obligations d'État. Comme l'interaction entre la crise de la dette et la crise bancaire s'est accentuée, la Banque centrale européenne (BCE) s'est alarmée de la situation précaire du secteur bancaire et, en décembre 2011, elle a lancé une opération de refinancement de long terme (*Long Term Refinancing Operation-LTRO*), prêtant aux banques un montant total de

493 milliards d'euros, suivi en février 2012 d'un autre prêt de 529 milliards. Ces prêts portaient sur une période de 3 ans à un taux d'intérêt de 1%, et - différence importante avec les prêts consentis par l'UE aux pays en difficulté - ils étaient sans conditions. Cette injection considérable de liquidités a temporairement levé la pression sur les banques. Quelque 150 milliards d'euros ont été utilisés par les banques pour acheter des obligations d'État, soutenant ainsi leurs cours et offrant des profits substantiels pour les banques en raison de la grande différence des taux d'intérêt. Mais la majeure partie des fonds ont été re-déposés à la BCE, et le total des prêts bancaires aux entreprises et aux ménages de la zone euro a légèrement baissé au cours des neuf premiers mois de 2012.

Quand la situation économique s'est dégradée au premier semestre de 2012, les gouvernements de la zone euro ont mis l'accent sur l'inclusion dans la législation nationale de ce qui est appelé le Pacte budgétaire. Il avait été adopté, souvent avec des réticences, par 25 pays à la fin de 2011, principalement sous l'insistance allemande. Ce pacte exige des États qu'ils adoptent une règle constitutionnelle limitant le déficit public structurel à 0,5% du PIB à l'avenir. La mesure méconnaît le fait que, dans la plupart des pays, les déficits budgétaires ne sont pas la *cause* du malaise actuel, mais plutôt le *résultat* de la crise financière qui a commencé aux États-Unis en 2007-08. Le Pacte va sérieusement limiter la capacité des gouvernements à mener une politique budgétaire active à l'avenir. Il a aussi été largement critiqué pour l'ambiguïté de la notion de déficit structurel et l'imprécision de la date de mise en oeuvre. L'accent mis sur l'assainissement budgétaire a également montré que les autorités de l'UE n'ont pas de politique efficace pour contrer les tendances à la récession en Europe et, comme il est devenu clair que les pays tels que l'Espagne continueront à être confrontés à des difficultés pour rembourser leur dette, la spéculation contre leurs obligations d'État s'est intensifiée.

À la fin juillet 2012, le président de la BCE, Mario Draghi, a annoncé que la BCE ferait «tout ce qu'il faudra» pour préserver l'euro, ce qui a entraîné une hausse immédiate du cours des obligations d'État espagnoles et italiennes. En septembre, la BCE a approuvé les détails d'un programme connu sous le nom de Transactions monétaires au comptant (*Outright Monetary Transactions-OMT*), lui permettant des interventions illimitées sur le marché des obligations d'État pour stabiliser le cours des obligations menacées - imitant ce que les banques centrales des États-Unis et de la Grande-Bretagne ont fait depuis le début de la crise. (Les précédentes interventions de la BCE sur le marché des obligations l'avaient été à petite échelle et limitées dans le temps.) Toutefois, il a également été annoncé que les gouvernements devaient d'abord parvenir à un accord sur les termes d'un prêt du fonds de sauvetage de la zone euro, une condition susceptible d'entraîner une intensification des politiques d'austérité, pourtant à l'origine de la récession dans de nombreux pays. Mais même cela était trop pour le chef de la *Bundesbank* allemande, qui a publiquement critiqué la proposition; de manière significative, cependant, la chancelière allemande, Angela Merkel, a exprimé son soutien à la proposition de Draghi.

Le premier fonds de sauvetage de la zone euro, le Fonds européen de stabilité financière, doté de 440 milliards d'euros et mis en place en 2011, devait être remplacé par le Mécanisme européen de stabilité (MES), permanent, en juillet 2012. Le lancement a été reporté en septembre 2012, à la suite d'une tentative infructueuse d'un groupe de parlementaires dissidents de le bloquer devant la Cour constitutionnelle allemande. Le MES sera en mesure d'accorder des prêts totalisant 500 milliards d'euros, financés principalement par l'émission d'obligations. Cependant, ce montant n'est que le sixième de

la dette courante de l'Italie et de l'Espagne Ce qui, en donnant un signal clair sur les limites de l'intervention de l'UE, pourrait en fait encourager la spéculation à l'avenir.²

Les chefs de gouvernement se sont rencontrés à la fin juin 2012 pour leur XIX^e sommet depuis le début de la crise, et semblaient d'accord pour prendre plusieurs mesures importantes. Tout d'abord, il y a eu accord pour créer une Union bancaire européenne. Il s'agit d'une innovation institutionnelle majeure dans l'architecture de l'Union européenne. Elle impliquera la création d'un mécanisme européen unique de contrôle pour les banques dans la zone euro. Deuxièmement, afin de briser le cercle vicieux qui lie les pertes des banques et les obligations d'État, il a été convenu que le MES serait en mesure de recapitaliser directement les banques des pays, évitant ainsi d'alourdir encore les dettes des gouvernements nationaux. Cela devrait soulager la pression sur l'Espagne. Un traitement similaire a été adopté pour l'Irlande. Cette assistance a été, toutefois, subordonnée à la création préalable d'un mécanisme européen unique de supervision des banques. La troisième mesure décidée lors du sommet de juin était l'octroi de 120 milliards d'euros pour les investissements dans les infrastructures. Il s'agit d'un pas positif, mais qui représente à peine 1% du PIB de la zone euro et sera étalé sur plusieurs années. Il est aussi en partie illusoire car il s'appuie sur des fonds structurels déjà existants et qui n'ont pas été dépensés parce que les gouvernements nationaux, en raison de l'austérité, n'ont pas été capables de fournir le financement complémentaire requis. Ces règles devront être assouplies si on veut que les pays les plus en difficulté en profitent.

Des propositions visant à faire de la BCE le superviseur unique pour toutes les banques de la zone euro ont été officiellement annoncées par le président de la Commission, José Manuel Barroso, dans son rapport annuel sur «l'état de l'Union» en septembre 2012. Cependant, après une réunion à la fin septembre, les ministres des Finances allemand, néerlandais et finlandais ont déclaré que les fonds du MES ne devaient pas être utilisés pour les dettes bancaires pré-existantes, comme on l'a laissé espérer à l'Espagne et l'Irlande. Des questions ont également été soulevées sur le projet d'Union bancaire, y compris sur le fait de savoir s'il sera possible d'établir une autorité de contrôle bancaire commune en janvier 2013 (une condition préalable à l'utilisation des fonds du MES pour recapitaliser les banques). La France a insisté pour aller de l'avant rapidement sur la création d'un mécanisme unique de supervision des banques, mais l'Allemagne a fait valoir le caractère complexe de la tâche. Lors du sommet d'octobre 2012, les chefs de gouvernement ont déclaré que les propositions pour une supervision unique étaient une question d'urgence, mais que le délai de janvier 2013 n'était pas contraignant. Une autre source de tension a surgi quand les pays d'Europe de l'Est qui sont obligés d'adhérer à l'euro à l'avenir se sont élevés contre la restriction de leurs droits dans les propositions de la Commission relatives à l'Union bancaire.

La volonté de la BCE d'intervenir temporairement sur le marché des obligations a stabilisé les pressions spéculatives contre les obligations de la périphérie de la zone euro au second semestre de 2012. Par ailleurs, le gouvernement allemand a maintenant reconnu qu'une sortie de la Grèce de la zone euro serait très déstabilisante. Cependant, les systèmes bancaires des pays périphériques de la zone euro connaissent une hémorragie car le capital se retire à l'étranger, notamment en Allemagne. En octobre 2012, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a présenté des propositions pour avancer vers l'Union

² Voir Paul de Grauwe : «Only a more active ECB policy can solve the euro crisis», *CEPS Policy Brief*, août 2012.

économique, y compris par la création d'un ministère des Finances européen³. Mais les règles budgétaires strictes qui s'appliquent aux gouvernements nationaux s'appliqueront là aussi, et le système est principalement envisagé comme un instrument pour établir un contrôle centralisé encore plus étroit sur les politiques budgétaires nationales. En octobre 2012, le Fonds monétaire international, pourtant notoirement conservateur, se demandait si l'accent mis par l'UE sur l'austérité budgétaire était bien adéquat⁴. Alors que l'économie européenne stagne et qu'un nombre croissant de citoyens connaît le chômage, la pauvreté et les coupes dans les services publics essentiels, la proposition principale de l'Union européenne pour la relance économique repose pour l'essentiel sur la discipline budgétaire.

1.2 La réponse erronée de l'UE

La politique budgétaire dans l'UE semble devoir poursuivre et même renforcer l'austérité implicitement contenue dans le cadre institutionnel actuel du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) révisé, du Pacte budgétaire et des conditionnalités des prêts FESF/MES. Si elle se poursuit, cette stratégie conduira à des années de stagnation dans la zone euro dans son ensemble et à une dépression prolongée avec de graves conséquences économiques, sociales et politiques pour les économies les plus en difficulté dans la périphérie.

Après les nombreuses et hâtives modifications, il est difficile de dire laquelle de ces contraintes, sur les déficits publics ou la dette, sera la plus forte pour les États membres au cours des prochaines années. Il est vraisemblable que les règles les plus contraignantes pour la plupart des pays seront les procédures actuelles sur les déficits excessifs (PDE) et les programmes d'ajustement sous l'égide du FESF/MES. Ils seront à moyen terme suivis par la limitation à 0,5% du PIB du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, introduite par le Pacte budgétaire. Pour les pays avec des niveaux très élevés de dette publique (à savoir l'Irlande, la Grèce, l'Italie et le Portugal), il faudra d'autres et importantes contractions budgétaires pour respecter la procédure pour déficit excessif, qui stipule que pour les dettes excédant 60% du PIB, cet excédent doit être réduit d'un vingtième (1/20) chaque année,.

Une estimation grossière de l'effet négatif cumulé qui sera la conséquence d'une telle orientation budgétaire entre 2013 à 2016 est de 3,5% du PIB pour la zone euro dans son ensemble, de 5% à 8% pour l'Italie, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et Chypre, et de plus de 10% du PIB pour l'Irlande et la Grèce⁵. Dans les circonstances actuelles (avec des efforts de consolidation simultanés, portant principalement sur les dépenses, partout dans le monde; une politique monétaire minimale) l'effet multiplicateur sur le budget sera important. Même un multiplicateur budgétaire modeste, de l'ordre de un, suffit à montrer le potentiel destructeur inhérent au régime actuel d'austérité. Dans ce cas, l'orientation budgétaire négative se traduirait par des pertes de PIB de la même importance, avec des millions d'emplois détruits. Rien ne prouve que cette consolidation va engendrer un regain de confiance, comme le prétendent certains économistes du courant dominant. En fait, un

³ Conseil européen, Towards a genuine economic and monetary union: Interim Report, 12 octobre 2012.

⁴ Fonds Monétaire International, *World Economic Outlook*, octobre 2012. En particulier, il montre que l'impact négatif sur la production des coupes dans les dépenses publiques pourrait être beaucoup plus important que ce qui avait été supposé précédemment (p. 41-53).

⁵ Voir Achim Truger et Christophe Paetz, «The economic effects of austerity policies in Europe: Some back of the envelope calculations», document présenté à la xixe Conférence sur les politiques économiques alternatives en Europe, université de Poznan, 28-30 septembre 2012 (disponible sur www.euromemo.eu).

regard sur la performance économique des pays de la zone euro ces dernières années montre que les pays ayant l'orientation budgétaire la plus négative sont aussi les pays qui sont actuellement en récession. Il est également clair que l'austérité n'a conduit à aucune amélioration des primes de risque sur les obligations d'État.

Les effets négatifs sur la production et l'emploi causés par l'austérité se traduiront par des déficits publics (et des niveaux d'endettement) plus élevés qui - sous le régime institutionnel et politique actuel - vont à leur tour augmenter les nécessaires réductions budgétaires pour atteindre des valeurs cibles très faibles. L'apparition d'un cercle vicieux, les efforts de consolidation entraînant une hausse des déficits et de l'endettement et, par conséquent, encore plus d'efforts de consolidation, est une menace qui peut déjà être observée dans plusieurs pays.

Afin d'éviter le développement d'un tel cercle vicieux, les trois contraintes institutionnelles de la politique budgétaire doivent être réformées en même temps. Si le Conseil décide d'accorder davantage de souplesse en changeant la date limite fixée par la Procédure pour déficit excessif, l'ajustement nécessaire dans le cadre du Pacte budgétaire sera plus important. Et si le chemin de la transition vers l'équilibre structurel est prolongé, l'ajustement requis en vertu du critère de déficit excessif augmentera. Ce qui est présenté comme une procédure à trois couches pour assurer la viabilité budgétaire sera, en réalité, très probablement, une procédure en trois étapes pour étrangler la croissance de l'économie de la zone euro.

L'Union bancaire

Les gouvernements de la zone euro et l'UE commencent à comprendre que les réformes antérieures du système financier ont été insuffisantes pour faire face à l'ampleur des problèmes. De nouvelles mesures ont été envisagées en 2012. Des tentatives ont été faites pour limiter les effets négatifs du Mécanisme européen de stabilité (MES), la BCE a décidé d'élargir son rôle de prêteur en dernier ressort, et il a été décidé de créer une Union bancaire pour contrôler la crise de l'euro⁶. En dépit de ces décisions, la logique du «trop peu, trop tard» continue et le bricolage va se poursuivre.

Il existe un consensus de plus en plus large pour considérer que la création de l'euro a souffert depuis le début de l'absence d'homogénéité de son cadre réglementaire. La proposition d'Union Bancaire Européenne est basée sur les éléments suivants:

- Une réglementation qui fait de la BCE la structure de supervision commune pour les 6 000 banques de la zone euro;
- Des règles communes pour les besoins de capitalisation et d'autres réformes pour mettre en œuvre les accords de Bâle III au niveau de l'UE;
- Un régime de dépôt de garantie commun;
- Un mécanisme commun de résolution ou de recouvrement pour les banques défaillantes.

⁶ Pour une analyse plus détaillée, voir le *Newsletter on EU Financial Reforms*, édité par Somo et Weed, numéro spécial 13, juillet 2012.

Selon le projet, la BCE aura le droit d'homologuer une banque ou de lui retirer l'homologation, de provoquer le départ de la direction d'une banque, d'exiger tout renseignement, d'entreprendre des inspections sur place et d'imposer des sanctions pécuniaires. Afin de donner un vernis de responsabilité démocratique, la BCE devra répondre aux questions du Parlement européen et lui rendre régulièrement rapport. Toutefois, la direction de la nouvelle institution sera nommée par le Conseil.

À première vue, le projet peut paraître raisonnable. Mais quand on l'examine dans le détail, il est clair que l'Union bancaire crée de nouveaux problèmes qui ne sont pas réglés. Il est douteux que le régime proposé soit vraiment en mesure de mettre la crise sous contrôle.

Tout d'abord, il y a le problème de l'articulation de la nouvelle institution sous l'égide de la BCE et de l'Autorité bancaire européenne (ABE) existante, qui a été créée en 2011. L'ABE est responsable pour les 27 pays de l'UE alors que la nouvelle structure de supervision de la BCE ne sera responsable que pour la zone euro. Cela accentuera la fragmentation dans l'UE.

Il y a, en outre, la question des conflits d'intérêts internes. Qu'est-ce qui se passera, par exemple, si la BCE en sa qualité de superviseur doit fermer une banque qui est endettée auprès de la BCE, qui aurait alors à subir des pertes?

Et bien sûr, comme dans tous les projets européens, il y a la tension entre le niveau national et le niveau supranational. Il est impossible de superviser 6 000 banques avec une seule institution. Par conséquent, le nouvel organe dépendra en grande partie des administrations publiques nationales et perdra ainsi beaucoup d'efficacité.

La question d'un régime de dépôt de garantie commun est une question encore trop sensible politiquement pour de nombreux pays et les intérêts nationaux seront encore plus forts, car la question touche à l'argent et à sa distribution. Il y a, par exemple, le cas des caisses d'épargne, qui ne se sont pas engagées dans la spéculation généralisée avant le début de la crise, et qui ne veulent pas être tenues de garantir les pertes subies par les banques d'investissement et leurs spéculations. Dans le même temps, le gouvernement finlandais ne veut pas participer à des garanties pour les banques grecques alors que le gouvernement allemand ne veut pas soutenir les banques italiennes. Cependant, une supervision commune, le système de garantie des dépôts et le mécanisme de résolution sont comme un trépied. S'il manque un pied, toute la structure s'écroule.

1.3 Promouvoir le plein emploi et la stabilité financière

Les concepteurs de la politique économique dans l'UE ont été obsédés par le déficit budgétaire au cours des dernières années, mais les deux déficits qui doivent être comblés de toute urgence sont le déficit d'emplois et le déficit démocratique. Les politiques macroéconomiques doivent à la fois être mises à contribution pour réduire le déficit d'emplois et changées de manière à participer à la réduction du déficit démocratique de l'Union européenne.

La politique budgétaire devrait être recentrée sur la réduction du déficit d'emplois. L'augmentation de la dépense publique devrait être utilisée pour promouvoir des projets d'investissement socialement et écologiquement souhaitables et contribuant à créer le plein emploi avec un bon travail. Il faut mettre fin aux attaques contre les dépenses de protection sociale et ré-orienter les politiques fiscales vers un système plus progressif, ce qui

contribuerait à réduire les déficits budgétaires. Les revenus élevés (disons : de plus de 250 000 euros par an) devraient être imposés à un taux marginal élevé (peut-être 75%).

Pour les pays de la zone euro, les gouvernements nationaux devraient être libérés des contraintes du Pacte budgétaire. Une relance coordonnée devrait être mise à l'ordre du jour, plutôt que l'austérité généralisée. Il est important que la Banque centrale européenne et, pour les pays hors de la zone euro, les banques centrales nationales, accordent leur plein appui à des politiques budgétaires favorisant la prospérité et cessent leurs appels continuels à l'assainissement budgétaire.

Une monnaie unique nécessite une politique budgétaire au niveau fédéral avec des compétences pour lever l'impôt, des niveaux importants de dépenses publiques et la capacité de faire des déficits et des excédents. Une politique budgétaire fédérale, si elle est correctement appliquée et non soumise à des obligations d'équilibre budgétaire, contribuerait à amortir les effets des ralentissements de la conjoncture à la fois au niveau fédéral et au niveau national et régional. Elle garantirait également des transferts budgétaires effectifs entre les régions riches et les régions pauvres. L'impôt fédéral remplacerait certains éléments de la fiscalité nationale. Il doit être progressif, ce qui augmenterait ses propriétés stabilisatrices. La hauteur précise du budget fédéral qui serait nécessaire à des fins de stabilisation est difficile à estimer avec certitude, mais elle est probablement de l'ordre de 10% du PIB de l'UE plutôt que le 1% actuel. La construction d'une politique budgétaire fédérale est un projet à long terme, mais elle est essentielle pour le bon fonctionnement d'une monnaie unique.

Les déséquilibres des comptes courants dans la zone euro ont varié en 2011 entre un excédent de 9,2% du PIB aux Pays-Bas et de 5,7% en Allemagne jusqu'à un déficit de 6,4% au Portugal et de 9,8% en Grèce⁷. La correction des déséquilibres des comptes courants dans un système de taux de change fixes (ce que la monnaie unique est par excellence) est difficile et peut contraindre les pays déficitaires à l'ajustement par la déflation. Un déficit du compte courant ne peut se poursuivre que par des emprunts à l'extérieur du pays, et un excédent du compte courant exister que si d'autres pays sont prêts à emprunter. Les graves déséquilibres des comptes courants dans la zone euro doivent être éliminés et cela doit être fait sans avoir recours à toujours plus d'austérité. Les autorités de la zone euro doivent reconnaître que les pays excédentaires ont autant de responsabilités que les pays déficitaires pour résorber les déséquilibres, et que les pays excédentaires peuvent contribuer à la solution en adoptant des politiques de relance interne. Cela aidera à accroître la demande d'exportation pour les pays en déficit et des augmentations de salaire plus rapides dans les pays excédentaires réduiront leur compétitivité à l'exportation.

L'Allemagne en particulier devrait augmenter les salaires tout au long de ses chaînes d'approvisionnement internationales en Europe de l'Est, s'attaquer au problème croissant d'un secteur à bas salaires, et envisager une réduction permanente du temps de travail. L'Allemagne devrait également revenir sur son récent transfert des cotisations sociales vers la TVA, qui a agi comme une dévaluation et aggravé les problèmes des pays ayant des déficits des comptes courants.

La politique de l'emploi dans l'UE devrait se concentrer sur la promotion d'emplois sûrs, basés sur des compétences élevées. Il faut inverser la tendance à la croissance des formes

⁷ OCDE, Perspectives économiques, Juin 2012.

précaires d'emploi, en particulier pour les jeunes, et plus généralement à la baisse de la part des salaires dans le revenu national au cours de la dernière décennie. Une stratégie pour rendre l'Europe plus compétitive sur la base de la baisse des salaires est socialement indésirable. De plus, elle ne réussira pas car il existera toujours d'autres pays qui pourront rivaliser avec des salaires encore plus bas. Afin de promouvoir le plein emploi, et aussi dans le cadre d'une progressive transformation à long terme vers une société où la vie n'est pas dominée par le travail salarié, la semaine normale de travail devrait être réduite à 30 heures.

Au lieu des politiques de privatisation et de dérégulation préconisées par le Pacte budgétaire, les politiques régionales et industrielles doivent être renforcées pour faire en sorte que les pays déficitaires puissent restructurer leurs économies sur une base durable. À cette fin, la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait jouer un rôle immédiat en facilitant un important programme d'investissements publics et privés, en particulier dans les pays périphériques de l'Europe du Sud et de l'Est qui ont été les plus durement touchés par la crise, et où le chômage est le plus élevé. La BEI est déjà habilitée à émettre des euro-obligations. En finançant des investissements à long terme, elle peut jouer un rôle clé pour surmonter les divergences croissantes au sein de l'UE.

Un cadre mondial pour la stabilité financière

L'expansion extrême des institutions financières, des marchés financiers et des instruments financiers en Europe depuis les années 1990 doit être inversée de façon radicale⁸. Les banques commerciales et les banques d'investissement devraient être complètement séparées. Les banques commerciales devraient assurer le financement des dépenses importantes des ménages et des projets d'investissement socialement et environnementalement souhaitables par les entreprises. Les formes publiques et coopératives de banques commerciales devraient être encouragées et il devrait y avoir des limites strictes à la taille des banques privées afin qu'elles puissent faire faillite sans menacer la stabilité financière.

Les banques d'investissement, ainsi que les *hedges funds*, les fonds de capital-investissement et toutes les autres institutions dites du «secteur bancaire parallèle» devraient être étroitement encadrés. Ils ne devraient pas être autorisés à faire des opérations avec de l'argent emprunté, et toutes leurs activités devraient être soumises au contrôle public.

La propagation des innovations financières complexes a accentué l'opacité du système financier et a été alimentée par la tentative de contourner la réglementation. Alors que les banques utilisent la titrisation multi-dimensionnelle pour déplacer les risques hors de leurs bilans et éviter de se conformer aux exigences minimales de fonds propres, il y a eu baisse des crédits pour les investissements productifs. Tous les nouveaux instruments financiers devraient donc être soumis à des tests, et les institutions financières devraient avoir à prouver qu'un nouvel instrument financier est bénéfique pour les secteurs non financiers de l'économie avant qu'il ne soit agréé. La plupart des produits dérivés, tout en paraissant garantir contre des risques spécifiques, ont effectivement conduit à une augmentation du risque systémique. Les produits dérivés qui sont approuvés devraient donc être normalisés et étroitement contrôlés.

⁸ Cette question a été traitée de façon détaillée dans l'*EuroMemorandum 2012*, section 3.1.

Tous les titres devront être échangés sur des plateformes publiques autorisées et une agence européenne publique de notation devrait être établie. Afin de réduire la spéculation à court terme, une taxe sur les transactions financières devrait être prélevée sur toutes les transactions.

La Banque centrale européenne est indépendante des autorités politiques, mais elle n'a manifestement pas été idéologiquement indépendante ou autonome par rapport aux intérêts du secteur financier. La BCE devrait être reconstruite afin d'assurer sa pleine responsabilité démocratique. Cela implique des exigences pour le président de la BCE et d'autres, qui doivent passer régulièrement devant le Parlement européen pour un examen détaillé, et pour les organes de décision de la BCE qui doivent être désignés à partir d'un large éventail de parties prenantes et non seulement, comme à présent, à partir de banquiers centraux. La BCE doit également être intégrée dans les processus de décision de l'Union économique et monétaire et permettre la coordination des politiques.

Un nouveau cadre pour la stabilité financière est nécessaire⁹. Il doit être fondé sur un paradigme alternatif de réglementation financière, ce qui implique de profonds changements institutionnels. Il faut admettre que, en raison de l'instabilité fondamentale du capitalisme et de la pro-cyclicité de la finance, la discipline de marché ne fonctionne pas.

Un cadre de stabilité financière dans la zone euro devrait être fondé sur quatre principes:

- Le cadre doit être *global*. Il doit utiliser les instruments, de telle sorte que les politiques prudentielles, monétaires et budgétaires soient combinées. Il faut dépasser la séparation entre stabilité monétaire et stabilité financière. Au lieu de mettre l'accent sur la stabilité des prix, il faut agir pour le plein emploi et la prospérité générale dans la zone euro. La préoccupation centrale de la BCE devrait être déplacée de la stabilité des prix vers la stabilité financière. Cela devrait se faire dans un cadre de coordination des politiques où il est reconnu que les politiques budgétaires et autres ont un impact sur la stabilité financière.
- Les politiques doivent être *contra-cycliques*. Elles doivent viser à réduire le caractère pro-cyclique des marchés financiers et, à l'aide de stabilisateurs budgétaires, atténuer les cycles économiques. Les politiques macroéconomiques et prudentielles devraient viser à combattre l'émergence de déséquilibres financiers durant la phase ascendante du cycle. Il ne suffit pas en effet d'attendre et d'assainir ensuite durant la phase de récession du cycle.
- Le cadre doit être à *l'échelle du système*. Il doit prendre en compte les interactions qui se renforcent mutuellement entre le système financier et le reste de l'économie. Il doit inclure à la fois la supervision des institutions financières prises individuellement et la supervision macro-prudentielle du système financier.
- Le cadre doit être à *l'échelle européenne*. Les politiques monétaires, prudentielles et budgétaires devraient être conçues au niveau européen, en tenant compte à la fois de l'hétérogénéité et des interactions entre les pays de la zone euro et l'UE dans son ensemble.

⁹ Voir les propositions dans : Hervé Hannoun, *Towards a global financial stability framework*, Banque des règlements internationaux, 2010.

2 La gouvernance dans l'Union européenne

2.1 Une Union de la surveillance

En réponse à la crise de la dette souveraine, il y a eu des changements importants dans le fonctionnement des institutions de l'UE et dans les relations entre l'UE et les États membres. Ils ont pris la forme de pouvoirs accrus pour la Commission, avec en arrière-fond le pouvoir des États dominants au sein du Conseil, dans la surveillance et le contrôle des États membres, et de sanctions renforcées contre ceux jugés violer des règles.

Tout d'abord, le *Six-pack* de la nouvelle législation renforce les contraintes du Pacte de stabilité:

- Les sanctions (dépôts obligatoires d'abord et ensuite amendes) couvrent désormais non seulement la violation de la limite de déficit de 3% du PIB, mais aussi les niveaux d'endettement excessifs, c'est-à-dire quand la dette publique dépasse 60% du PIB; la différence doit alors être réduite d'un vingtième chaque année;
- Les poursuites judiciaires contre les États membres défaillants deviennent plus automatiques - alors qu'auparavant la majorité qualifiée au sein du Conseil était nécessaire pour entamer des poursuites contre un État membre, cette majorité va maintenant être nécessaire en règle générale pour y mettre fin;
- La Commission a obtenu le droit d'examiner les structures administratives et les pratiques relevant de la politique budgétaire dans les États membres;
- Les sanctions s'appliquent désormais non seulement aux dettes et déficits «excessifs», mais aussi à un large éventail de «déséquilibres macroéconomiques excessifs». Les variables macro à utiliser sont énumérées dans un «tableau de bord» et pour la plupart, ont trait à la compétitivité extérieure.

Deuxièmement, le *Two-pack*, deux nouvelles mesures législatives actuellement en cours d'adoption, demande aux gouvernements de la zone euro de présenter leurs projets de budget à la Commission avant leur présentation aux parlements nationaux. Bien que «les parlements nationaux restent pleinement souverains pour voter la loi de finances», la Commission se voit accorder le droit «d'exiger un projet révisé»¹⁰. Pour les États membres qui ont accepté des crédits d'un fonds d'urgence - le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou son successeur, le Mécanisme européen de stabilité (MES) - une «surveillance renforcée», sur une base trimestrielle, est introduite¹¹. Ces États ont «l'obligation d'adopter des mesures pour lutter contre les sources d'instabilité». Le non-respect peut conduire à l'annulation des aides du FESF ou du MES.

Même avant le *Two-pack*, un régime de surveillance spécial pour ces pays était déjà en place. La Troïka (composée de représentants de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international) qui accorde les fonds d'urgence (à ce jour pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal au sein de la zone euro et pour la Roumanie à l'extérieur) a utilisé le pouvoir de ces institutions en tant que créanciers pour exiger des changements politiques et des «réformes structurelles», qui ne seraient certainement pas

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

¹¹ Ibid.

de la compétence de la Commission si elle agissait simplement comme une institution de l'UE. Par exemple, la Troïka a exigé que la Grèce apporte des changements drastiques à son système de négociation collective (y compris une réduction de 32% du salaire minimum pour les adultes et de 22% pour les jeunes), qu'elle réorganise son système de retraite public et privatise des actifs publics spécifiques. Dans tous les cas, ces trois États, ainsi que la Roumanie, sont désormais soumis à un système complet de tutelle par la Commission. L'Italie, l'Espagne et d'autres États (Chypre et la Slovénie sont dans la ligne de mire) peuvent se trouver contraints d'accepter un semblable régime, le président de la BCE, Mario Draghi ayant décidé que le soutien pour leurs émissions obligataires était conditionné à l'acceptation de crédits FESF/MES.

Troisièmement, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, adopté en décembre 2011 et signé par 25 États membres de l'UE, reprend les règles du Pacte de stabilité modifiées sur des points essentiels, ce qui les rend plus strictes. Dans le Pacte budgétaire, qui est la partie principale du traité, une norme supplémentaire pour les emprunts du secteur public est introduite - le déficit «structurel» (qui est corrigé de l'effet des fluctuations cycliques) ne doit pas dépasser 0,5% du PIB. Les États membres avec des taux plus élevés doivent préparer et mettre en œuvre des plans de correction sous la supervision à la fois de la Commission et d'institutions «indépendantes» à créer dans chaque État membre. Les États signataires sont tenus d'inscrire ces exigences, y compris celle des corrections budgétaires «automatiques», dans la législation nationale, de préférence à valeur constitutionnelle. La Cour de justice européenne est habilitée à infliger des amendes pour non-respect de ces règles. La caractéristique essentielle du Pacte budgétaire est de porter à un degré extrême le constitutionnalisme économique qui a commencé avec le traité de Maastricht, en promulguant de nouvelles règles et contraintes qui ont tendance à mettre les politiques économiques nationales en pilotage automatique, sans aucune marge de manœuvre. Le traité permet aux États membres de porter plainte contre un autre si les règles sont réputées non respectées, ce qui ne peut que susciter la suspicion et la méfiance entre les États membres.

Le Conseil a joué un rôle de premier plan dans ces mesures, avec certains des États membres économiquement les plus forts, en particulier l'Allemagne, en proposant des contraintes très sévères pour les plus faibles. La majorité de droite au Parlement les a approuvées, tandis que le centre-gauche, en dépit de certaines critiques ponctuelles, n'a pas réussi à rassembler une opposition de principe.

2.2 L'austérité et la légitimité

Le régime de surveillance brièvement décrit ci-dessus ne peut qu'aggraver encore les problèmes de légitimité que l'Union européenne rencontre de longue date et qui s'aggravent. Ils présentent plusieurs aspects, étroitement liés:

- Le *déficit démocratique* qui isole la prise de décision de l'UE par rapport aux forces démocratiques. Cela concerne à la fois la faiblesse structurelle du Parlement européen et le rôle prépondérant du Conseil, derrière la Commission, dans la formulation des politiques et la promulgation de la loi. Il est clair que dans le Conseil et plus particulièrement le Conseil européen, les relations de pouvoir entre les États membres façonnent les décisions clés. Notons que le Parlement européen n'a aucun pouvoir de décision sur le «Semestre européen», c'est-à-dire les procédures prenant place au cours

de la première moitié de chaque année, pendant laquelle les politiques macroéconomiques et de «réforme» nationales sont présentées à la Commission et au Conseil, et corrigées.

- L'absence de démocratie forte a pour corollaire *l'influence excessive des lobbies industriels* qui dominent les comités techniques de l'UE et sont en mesure de façonner la politique et la législation dans leur propre intérêt.
- Le *statut anormal de la BCE* qui, contrairement à toutes les autres banques centrales, n'est pas seulement indépendante sur le plan opérationnel, mais hors du contrôle de tout organe élu. Cela empêche l'indispensable redéfinition du mandat de la BCE pour répondre à l'instabilité financière, à la crise de la dette souveraine et à l'approfondissement de la crise de l'emploi.
- Le *déficit social* qui résulte de la priorité absolue accordée par les institutions de l'UE au Marché unique et à la liberté de circulation des biens, des services et des capitaux. Cela n'a pas seulement eu pour conséquence que l'UE n'a pas réussi à développer des programmes sociaux significatifs au niveau européen. Au cours des dernières années la priorité accordée au Marché unique et, plus récemment, le *Six-pack* et le *Two-pack* ont conduit à des attaques de plus en plus agressives contre les modèles sociaux dans les États membres, soit par une législation de déréglementation telle que la directive sur la fourniture transfrontalière des services, soit par des décisions de la Cour européenne de justice (CEJ)¹² ou maintenant par le biais des programmes d'ajustement macroéconomiques imposés par la Troïka¹³.

La perte de légitimité de l'UE qui est le résultat de ces phénomènes apparaît dans la croissance des forces politiques hostiles à l'UE, la participation en baisse aux élections européennes et la désillusion et le scepticisme de beaucoup de ceux qui soutenaient jusqu'ici l'intégration européenne.

Le traité de Lisbonne a tenté d'atténuer les problèmes de légitimité en associant les parlements nationaux au processus de décision européen. Toutefois, les nouvelles procédures sont insignifiantes car elles ne renforcent pas le rôle des parlements nationaux et ne transfèrent aucun pouvoir de décision réel des institutions européennes vers le niveau national¹⁴. Elles sont purement formelles, sans transfert substantiel de pouvoir aux parlements nationaux.

Les structures de surveillance mises en place ces dernières années ne peuvent qu'aggraver la crise de légitimité de l'UE. Le renforcement du Pacte de stabilité n'est applicable que de façon formelle à tous les États membres. Dans la pratique, l'accent mis sur la compétitivité et l'endettement du secteur public signifie qu'il s'applique aux États membres ayant les économies les plus faibles - aux membres d'Europe centrale et orientale, de la périphérie sud

¹² Pour l'impact des récents arrêts de la Cour de justice sur les droits syndicaux, voir Keith D. Ewing et John Hendy (éd.), *The New Spectre Haunting Europe: the ECJ, Trade Union Rights and the British Government*, Institute for Employment Rights, Liverpool, 2009.

¹³ Il faut reconnaître, cependant, que de nombreux gouvernements nationaux sont eux-mêmes en train de casser leurs propres modèles sociaux. En particulier, il y a eu une vague de lois dans les États membres pour réduire la protection de l'emploi. Voir Isabelle Schömann et Stefan Clauwaert, «The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise», *ETUI Working Paper*, 2012,04.

¹⁴ Philipp Kliver, «The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, n°1, pp 77-83.

et à l'Irlande. Dans la pratique, également, les exigences imposées aux États les plus faibles sont fortement influencées par les États forts agissant par l'intermédiaire du Conseil - et il convient de garder à l'esprit que même un État fort (comme la France par exemple) peut perdre en compétitivité par rapport à l'Allemagne, aux Pays-Bas, etc., et devenir ainsi un État plus faible. En conséquence, l'ensemble du régime impose la loi du plus fort sur le moins fort et le faible. Il s'agit d'un système hégémonique, quasi colonial. Les dysfonctionnements économiques massifs qui ont suivi sont discutés ailleurs dans le présent Mémorandum : les programmes d'austérité ont aggravé les problèmes de la dette publique en réduisant les recettes et la production; en réponse, la Troïka et la Commission aggravent ces effets induits à travers un cercle vicieux. Du point de vue de la gouvernance, il y a usurpation du pouvoir politique : des changements énormes sont mis en application dans le droit du travail, la sécurité sociale et les régimes de retraite et dans la régulation des services. La privatisation des biens de l'Etat est exigée, même si des prix réduits peuvent seulement être obtenus dans les circonstances actuelles.

Notons que la Troïka exige des changements dans les pratiques de négociation collective, par exemple en Grèce, même si ces pratiques existent et sont acceptées dans de nombreux autres États membres de l'UE, dont l'Allemagne - comme l'extension des conventions collectives aux entreprises non participantes¹⁵. Le *Memorandum* imposé à la Grèce par la Troïka comme condition d'un refinancement très limité, permettant juste au gouvernement d'honorer le service de la dette, est un document totalitaire qui fait honte à l'UE¹⁶. Non seulement il a imposé des objectifs impossibles pour les finances publiques, mais il prive les Grecs de toute possibilité de choix dans la façon d'atteindre les objectifs et le fait d'une manière humiliante. Il touche aussi à l'essence du système d'emploi grec et au système (déjà très insuffisant) de prestations sociales.

Les dirigeants européens sont conscients de la crise de légitimité de l'UE, mais ils cherchent généralement à nier ou à contourner les pressions démocratiques plutôt que d'y répondre par des changements réels de politique. Un exemple en est la pression exercée sur la Grèce pour éviter un référendum sur les conditions attachées à l'aide financière de la Troïka. Le rapport récent des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne (le rapport Westerwelle) propose diverses réformes dans l'espoir d'enrayer la désillusion grandissante des citoyens européens à l'égard des structures et des politiques de l'UE¹⁷. Certaines des propositions de Westerwelle peuvent être intéressantes. D'autres sont grossièrement populistes, comme l'élection directe du président de la Commission, qui nommerait ensuite les autres commissaires. Toutefois, le rapport est complètement biaisé par la reprise de l'approche actuelle sur les causes de la crise de la périphérie. Le rapport déclare : «Nous croyons qu'une fois la crise de l'euro surmontée, il faut aussi améliorer le fonctionnement général de l'Union européenne». Mais si les politiques actuelles à l'égard des populations des États plus faibles se poursuivent, la dégradation du tissu économique et du statut politique de l'Union sera énorme, et peut-être irréparable.

¹⁵ Maria Karamessini, «Sovereign debt crisis: an opportunity to complete the neoliberal project and dismantle the Greek employment model», Steffen Lehndorff (éd.), *A Triumph of Failed Ideas: European models of capitalism in the crisis*, ETUI, Bruxelles, 2012.

¹⁶ *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 9 février 2012.

¹⁷ Rapport final du Groupe Avenir de l'Europe, www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sep12.pdf.

Le récent rapport du président du Conseil européen, Herman van Rompuy, a adopté une approche complètement technique de la réforme de la zone euro¹⁸. Les principales propositions sont un régime intégré de contrôle des banques et une certaine «capacité budgétaire» pour l'UE. Il peut s'agir de développements utiles dans le contexte de l'annulation de la dette, du retour à l'expansion et à l'emploi, car le régime de surveillance et la marche vers l'austérité ajoutent aux dysfonctionnements des politiques actuelles. Aucune procédure significative relative à la responsabilité des nouvelles autorités budgétaires et bancaires n'est mise en avant - il y a simplement un appel à «impliquer» le Parlement européen et les parlements nationaux.

La priorité absolue donnée aux quatre libertés, au Marché unique et aux règles de la concurrence signifie que le seul modèle de démocratie compatible avec le paradigme actuel de l'intégration est une démocratie formelle, dont l'ultime objectif est de neutraliser les oppositions et de légitimer les choix politiques du centre institutionnalisé plutôt que de représenter le peuple. Une étude critique du système actuel de gouvernance de l'UE suggère que la construction d'une Europe démocratique exige non seulement des réformes procédurales, mais aussi l'adoption d'un modèle différent d'intégration compatible avec les besoins et les intérêts de la communauté.

2.3 Reconstruire la gouvernance européenne

Le changement le plus urgent dans la gouvernance européenne concerne la réponse à la crise dans les pays de la périphérie. Le système actuel, hégémonique, doit être remplacé par une approche solidaire qui fait de la reprise économique et de l'élimination des déséquilibres une responsabilité conjointe de tous les États membres et de l'UE. Ce qui, en retour, passe par la mutualisation et/ou l'annulation d'une grande partie de la dette des États les plus faibles.

L'ingérence dans le débat sur les modèles sociaux, les systèmes de négociation collective et les services publics des États les plus faibles doit cesser, de même que l'implication du FMI dans la détermination des politiques économiques au sein de l'UE. Il faut donner au processus de politique macro-économique, qui est actuellement consacré à la surveillance du faible par le fort, un contenu tout à fait différent, centré sur la réduction du chômage et la correction des déséquilibres de la productivité, avec une responsabilité à parts égales entre les États plus forts et les plus faibles.

Le mandat de la BCE doit être élargi pour inclure la gestion de crise, la stabilité financière et la promotion de l'emploi. La BCE doit être tenue de soutenir inconditionnellement l'orientation macroéconomique adoptée par l'UE, y compris, le cas échéant, le financement direct des gouvernements des États membres. Elle doit en même temps perdre son statut actuel, quasi-judiciaire, et être subordonnée aux instances démocratiques de l'UE. Afin de rendre la BCE plus indépendante du secteur financier, la circulation des hauts fonctionnaires entre la BCE et le secteur financier privé doit cesser. Les anciens cadres supérieurs des entreprises financières privées ne devraient plus pouvoir occuper des postes de cadres supérieurs à la BCE et il devrait être interdit aux cadres supérieurs de la BCE de chercher un emploi dans le secteur bancaire privé à la fin de leur mandat à la BCE.

¹⁸ Conseil européen, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union: interim report*. 12 octobre 2012.

Il est certainement possible de développer des propositions spécifiques de procédure pour résoudre le déficit démocratique dans les institutions européennes. Une possibilité serait un organe élu chargé de superviser la BCE, une autre pourrait être de donner un rôle décisionnaire au Parlement européen dans le développement des politiques économiques de l'UE. Mais de telles réformes signifieraient peu de choses, et pourraient peut-être rendre les décisions politiques encore moins transparentes si elles ne sont pas accompagnées d'un changement complet de direction politique qui, seul, pourrait commencer à restaurer la légitimité de l'UE. Alors que l'UE perd sa légitimité, la mise en cause du régime qu'elle impose aux citoyens européens et le refus de se conformer à des règles qui sont injustes et provoquent des dysfonctionnements vont acquérir par contraste une légitimité de plus en plus grande¹⁹.

¹⁹ Voir Bernard Cassen, « Désobéissance civique. Pour une Europe de gauche », *Le Monde Diplomatique*, octobre 2012.

3 Restructurer l'agenda social: conditions économiques, sociales et budgétaires

3.1 Le chômage, la misère sociale et la pauvreté

Nulle part les effets de la crise multiple de l'Europe ne se sont fait sentir aussi directement et profondément que dans la vie des citoyens de la région. Les récessions profondes de 2009, suivies, au mieux, de relances faibles dans la plupart des États membres, et, au pire, par de nouvelles et sévères contractions (en Grèce, au Portugal, en Espagne, en Italie et en Slovénie), ont été renforcées par une stratégie de gestion de crise au niveau européen et dans les États membres qui met l'accent sur un seul aspect de la crise - la dette souveraine - et considère toutes les autres dimensions comme secondaires. L'impératif d'une réduction rapide des déficits publics et de l'endettement global à travers l'Europe est perçue - par la Commission et par des États clés (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Royaume-Uni) - comme la principale pré-condition pour réussir le redressement de la région. Cependant, la «cure» d'austérité n'est pas seulement contre-productive, étouffant une reprise déjà fragile; elle gâche la vie et les chances de millions d'Européens, notamment dans les périphéries méridionales et orientales de la région.

L'austérité est une menace immédiate et spécifique pour la survie des systèmes de protection sociale et des services publics en Grèce, au Portugal et en Espagne, et une menace générale pour l'«objectif essentiel» des signataires du *Traité de Rome*, à savoir améliorer «la vie et les conditions de travail de leurs peuples» (Préambule, Paragraphe 4) et pour la promesse d'une «Europe sociale» évoquée dans les années 1980 par la Commission européenne sous la direction de Jacques Delors et d'autres. La déclaration de Mario Draghi selon laquelle le «modèle social européen est déjà caduc»²⁰, certes exagérée, montre la volonté de dire à un public américain que les coûts soi-disant élevés des régimes européens de protection sociale pour des investisseurs potentiels sont en baisse et, surtout, que les «réformes» de ces dernières années basées sur l'offre sont en train d'être accélérées.

Le paysage de la politique sociale en Europe est de plus en plus sombre. Les taux moyens de chômage sont en hausse dans la région, atteignant 11,4% dans la zone euro en août 2012 et 10,5% dans l'Union européenne dans son ensemble. En Grèce et en Espagne, le taux de chômage est d'environ un quart pour la population active adulte; il est le double pour les jeunes, pour qui il se situe actuellement à 22,7% pour l'Union européenne, avec des niveaux catastrophiques en Grèce (55,4%), Espagne (52,9%), Italie (39,3%) et Portugal (35,9%). Le chômage des jeunes, selon la propre agence de l'UE *Eurofound*, coûte 152 milliards d'euros à la région chaque année en perte de production et en prestations sociales. L'effet «cicatrice sur les salaires» - qui condamne les jeunes citoyens ayant connu de longues périodes de chômage à des pertes importantes sur les salaires perçus au cours de leur vie, par rapport au reste de la cohorte au travail - porte en lui des dangers réels de désillusion politique, de fragmentation sociale et de désespoir, et représente donc une "cicatrice" macro-économique et macro-sociale pour le long terme pour la région dans son ensemble²¹.

²⁰ Wall Street Journal, 24 février 2012.

²¹ Le chômage de longue durée affecte une proportion croissante de la population en âge de travailler. Pour les chiffres détaillés d'Eurostat par région, voir: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language>.

Une conséquence immédiate et directe de la crise économique, renforcée par le désendettement simultané des entreprises, des ménages et des États, a été une augmentation significative du taux de suicide, en particulier en Grèce et en Italie. En 2011, les suicides en Grèce ont augmenté de 45% pour atteindre près de 450, selon le quotidien grec *Ta Nea*²². Au cours de la même année, les suicides chez les jeunes ont augmenté de 36% en Italie²³.

Les politiques d'austérité visent principalement la réduction des dépenses de l'État, plutôt que l'élimination de l'évasion fiscale. Les compressions budgétaires qui en résultent produisent des réductions de l'investissement public à travers l'annulation ou le report de projets d'infrastructure, et dans les principaux secteurs de dépenses récurrentes comme la santé, l'éducation, l'aide sociale et les prestations sociales. Des réductions significatives de l'emploi public ont déjà été mises en œuvre ou sont en voie de l'être en Grèce, en Espagne, au Royaume-Uni, en Irlande, en Italie, en Lituanie, en Lettonie, en Hongrie et en Roumanie par des licenciements ou ce qu'on appelle des «départs naturels» (non-remplacement de ceux qui quittent leur emploi et des retraités). Les conditions de travail se dégradent en raison de la combinaison de la réduction des salaires nominaux et réels dans le secteur public, de la réduction du salaire minimum, de l'affaiblissement de la protection de l'emploi, de la plus grande libéralisation des contrats à court terme, de l'augmentation du temps de travail, de l'affaiblissement de la négociation collective centralisée des salaires, du relèvement de l'âge de la retraite et - dans le cas de la Grèce et de l'Espagne - des réductions déjà réalisées ou prévues des pensions de l'État²⁴.

La récession, la stagnation et l'austérité ont pour effets cumulatifs l'augmentation de la proportion de la population dans les États membres de l'UE qui sont en risque de pauvreté - mesuré par rapport au revenu médian - et aussi une augmentation marquée des niveaux de pauvreté absolue, de faim, de personnes sans abri et de mortalité parmi les groupes marginalisés. Ainsi, en 2011, alors que la Bulgarie connaît un niveau déjà élevé de 22% de la population «en risque de pauvreté», 48% de la population souffre de privation matérielle réelle²⁵. Comme la Commission européenne elle-même l'a reconnu, les sans-abri ont augmenté depuis 2008 dans l'ensemble de l'Europe, à la suite d'interdits bancaires, de saisies et d'expulsions²⁶. En Grèce et en Espagne, la pénurie de médicaments dans les systèmes de santé publique est de plus en plus répandue²⁷, un phénomène inconnu dans les économies avancées d'Europe avant la crise actuelle. L'Espagne, la Lituanie et la Lettonie mettent en œuvre des réductions importantes d'emplois dans la santé publique.

Il existe des preuves irréfutables montrant que le fardeau de l'austérité n'est pas supporté à parts égales par tous les citoyens dans chacun des États membres, ni bien sûr dans l'ensemble de l'UE. Les groupes plus faibles, marginalisés - les chômeurs, les «travailleurs pauvres», les retraités, les malades et les sans-abri -, en particulier dans les pays de la

²² *Ta Nea*, <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=112846138>.

²³ *Der Spiegel*, 15 avril 2012.

²⁴ Voir Christoph Hermann, Karl Hinrichs et Magnus Brosig, «The Financial Crisis and its Effects on Social States», *FORBA Working Paper*, Vienne, 2012.

²⁵ *Évolutions de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, 2011, p. 115.

²⁶ Nicole Fonderville et Terry Ward, «Homelessness during the Crisis», *Research Note 8, Social Europe*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, 2011.

²⁷ BBC, «Greeks queue as pharmacies run out of medicines», 6 juin 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18343048>.

périphérie Sud et Est qui sont soumis aux sévères conditionnalités de la Commission, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international, paient la crise au prix fort. Mais, dans le même temps, un développement nouveau et inquiétant est que certains secteurs de la classe moyenne sont également confrontés à un processus de paupérisation à cause de la crise.

3.2 Re-marchandisation au détriment de l'État-providence

L'incapacité de l'UE à diagnostiquer l'étendue et la profondeur de la crise de la région et à coordonner un programme équilibré et réaliste de gestion de crise comme une opération de longue haleine, constitue un obstacle fondamental aussi bien pour la reprise économique que pour la reconstruction consensuelle d'un projet européen qui soit socialement juste et écologiquement durable. De par sa conception ou par défaut, l'UE risque de perdre la cohésion sociale et la solidarité politique qui ont été à la base de presque sept décennies de paix et de civilisation fondées sur le respect des droits de l'Homme. Inverser la tendance actuelle et rétablir les bases d'un programme de transformation sociale en Europe représente un défi considérable et multidimensionnel pour ses peuples. Une dimension essentielle de ce processus est la restauration d'une conviction partagée dans le rôle central joué par les biens publics et le budget de l'Etat pour garantir des normes de civilisation et l'équité sociale partout en Europe. Pour assurer la fourniture adéquate de biens publics - sous la forme de droits universels à l'éducation, la santé, la protection sociale et au bien-être - une Union intégrée de 27 États membres ou plus exige des politiques qui cherchent à obtenir à la fois la relative convergence des performances économiques (y compris les soldes extérieurs) et les normes d'une gouvernance budgétaire démocratique, tel que décrite ci-dessus.

Depuis le début de la crise, des décennies de réalisations de l'action collective et de prestations sociales ont été de plus en plus remises en question et, dans de nombreux cas, impitoyablement démontées. Historiquement, le dénominateur commun le plus important des politiques sociales pratiquées à travers les pays de l'UE a été de gérer ou de retirer au marché la fourniture de services publics tels que la santé et l'éducation. C'était ce qu'on appelle la dé-marchandisation des biens et des services considérés comme essentiels pour le maintien du niveau de vie. Les subventions alimentaires (une dé-marchandisation partielle), un service de santé et certains niveaux de l'éducation gratuits (une dé-marchandisation) sont les exemples les plus courants. Les politiques sociales ont également été adoptées pour intervenir sur le marché du travail, par exemple en limitant le travail des enfants, en fixant un salaire minimum ou en légiférant contre les discriminations fondées sur le sexe, la race et la religion.

Les pays de l'UE ont eu recours à diverses combinaisons de ces éléments, faisant de la politique sociale un instrument non seulement pour la redistribution des revenus du marché, mais également pour le droit, garanti publiquement, à un niveau de vie minimum indépendant du marché²⁸.

²⁸ Birgit Mahnkopf, «Das Sozialmodell einer aggressiven Handelsmacht: Zur Funktionalisierung von Sozialpolitik für die Außenwirtschaftsstrategie UE», 2007, cité dans Christoph Hermann et Ines Hofbauer, «The European social model: between competitive modernisation and neoliberal resistance», *Capital and Class*, 2007, n°97, pp. 125-139.

Il y a aussi des raisons économiques profondes à l'intervention de l'État dans le domaine social. Des exemples de la logique de l'action publique montrent qu'il y a eu jusqu'ici externalisation dans la santé et l'éducation, une planification faible et un manque de clairvoyance dans l'organisation des régimes de retraite et la répartition des marchés de l'assurance lorsque les risques co-varient.

Alors que les politiques sociales relevaient des États membres, les directives de l'UE sur les questions sociales comme l'égalité des salaires et des conditions de travail entre les sexes ont fixé l'agenda pour les États membres, qui sont tenus de les inscrire dans leurs législations nationales. Contrairement aux règles pour les déficits budgétaires qui peuvent conduire à des amendes automatiques, aucune sanction n'est imposée aux États membres s'ils ignorent les directives de politique sociale, à moins que les lois nationales ne soient contestées devant la Cour européenne. C'est la différence la plus importante entre les règles budgétaires et les directives sociales.

C'est dans ce contexte que la crise financière a frappé le secteur social dans les États membres de l'UE. L'uniformité des coupes dans les dépenses publiques et leur concentration sur le secteur social sont particulièrement frappantes, étant donné que les pays montrent de grandes variations dans leur structure économique et pour des indicateurs clés comme le taux de chômage, de la dette et du déficit. Le taux de la dette rapportée au PIB prévu pour 2012, par exemple, varie entre 21,3% pour le Luxembourg et 176.7% pour la Grèce, tandis que celui du déficit budgétaire varie de 0,2% du PIB pour l'Allemagne à 8,4% pour l'Irlande. Et pourtant, le Luxembourg a également décidé des coupes dans ses dépenses publiques et subventions à l'éducation. Fait troublant, un pays de taille moyenne mais économiquement diversifié comme les Pays-Bas, avec une dette égale à 63% du PIB et un déficit budgétaire de 5,1% du PIB, a néanmoins prévu des coupes importantes dans les dépenses publiques jusqu'à ce que le gouvernement de coalition ne s'effondre en avril 2012.

Dans les faits, une politique uniforme de réduction des dépenses est donc promue dans la grande majorité des pays de l'UE, avec un mépris total pour leur structure économique et la vulnérabilité de leurs populations. Dans certains cas, cela implique des réductions générales des dépenses publiques, dans d'autres les mesures sont plus spécifiques, comme les coupes dans les budgets de la santé et de l'éducation, la réduction du salaire minimum, la réduction des pensions de retraite et l'augmentation de l'âge de la retraite, le gel des salaires, etc.

La restructuration ne se limite pas à des coupes dans les dépenses publiques : elle remet aussi en question, et dans certains cas impitoyablement, le modèle social de dé-marchandisation. L'introduction de systèmes de «chèques» et de redevances dans l'éducation et la santé a conduit à une *re-marchandisation* de ces services, même dans les pays qui pourraient se permettre d'offrir à leurs citoyens des services de santé et d'éducation gratuits et qui auraient pu traiter la question des gaspillages et de l'efficacité de façon plus efficace.

L'augmentation de la «flexibilité» du marché du travail est un élément central de la réponse de la Commission européenne à la crise. Elle est considérée comme un moyen clé de garantir la compétitivité économique de l'Europe à long terme. Les mesures proposées par la Commission à cette fin comprennent le gel des salaires et la réduction de la rémunération des congés; des coupes dans les retraites et une augmentation de l'âge de la retraite; une réduction des indemnités de licenciement; une réduction des jours de congés; l'assouplissement des restrictions sur les licenciements; une réduction dans la durée de

versement et le montant des allocations-chômage; une limitation des conventions collectives à des secteurs ou des entreprises plutôt que leur extension à l'ensemble de l'économie; la réduction des prestations sociales et l'extension du temps partiel et du travail temporaire²⁹. Ces propositions sont fortement contestables du point de vue de la logique économique parce qu'elles menacent le modèle social basé sur le travail comme principale source de revenus des ménages, ainsi que les conditions de vie jusqu'alors protégées par la dé-marchandisation des services publics et l'intervention de l'État sur le marché du travail.

3.3 Conditions budgétaires de la solidarité et la cohésion sociale

La question budgétaire a été fortement biaisée dans l'UE par l'émergence de «l'État de la concurrence», modèle selon lequel les États membres de l'UE devraient chercher des avantages compétitifs les uns par rapport aux autres en offrant des fiscalités et des réglementations plus favorables aux investisseurs actuels ou potentiels. Malgré des tentatives régulières pour harmoniser la fiscalité pour les entreprises et pour les revenus des investissements transfrontaliers, tous les États européens ont été pris dans une spirale concurrentielle, abaissant leurs taux d'imposition sur les sociétés et, dans le cas de nombreux nouveaux États membres, abandonnant le principe de l'imposition progressive sur le revenu en faveur de «taux uniformes». L'érosion de la progressivité et, par conséquent, la dépendance ultérieure par rapport à la fiscalité indirecte (plus régressive) au sein de l'UE, affaiblissent la capacité des États à réduire la pauvreté absolue et relative par des mesures budgétaires.

L'échec de la Commission et des États membres les plus importants pour réussir une harmonisation significative de la fiscalité directe n'a pas seulement fait que la concurrence fiscale a affaibli la solidité budgétaire des États membres. Il a aussi mis en évidence la vulnérabilité très particulière des États avec des taux d'imposition faibles et des déficits extérieurs chroniques. Dans le cas de la zone euro, il a révélé le coût de l'incapacité de l'UE à résoudre les problèmes des disparités fiscales et de la divergence des balances extérieures entre les États membres. Ce n'est pas un hasard si les États d'Europe occidentale avec les taux d'imposition les plus bas et de graves déficits extérieurs - à savoir la Grèce, l'Irlande et le Portugal - ont été les premiers à demander l'aide des autres membres de l'Union monétaire. Dans les trois cas, l'exposition catastrophique à l'effondrement des banques (Irlande) et aux profondes récessions (Grèce, Portugal et Irlande), combinée avec des déficits chroniques des comptes courants, ont annihilé tout espoir de voir la crise structurelle ou la crise cyclique traitées par le mécanisme des stabilisateurs automatiques. Les trois États ont été immédiatement dépendants de l'importation de capitaux sous la forme de dette souveraine. Dans le contexte de l'architecture politique de la zone euro et de la domination de l'impératif déflationniste, et en l'absence de tout contrôle de la spéculation sur les écarts de taux des obligations, les transferts intra-zone euro sont devenus inévitables.

Sans la convergence budgétaire et le renforcement des finances publiques, fondés non pas sur l'austérité, mais sur la recherche du plein emploi, le projet européen est condamné et, avec lui, la possibilité d'un programme de transformation sociale réelle. Les mesures indispensables pour créer l'assise budgétaire nécessaire au progrès social et à la civilisation authentique en Europe peuvent donc se résumer comme suit:

²⁹ Zachary Laven et Federico Santi, *EU Austerity and Reform: a Country by Country Table*, 2012 [NDLR : les auteurs présentent les mesures spécifiques pays par pays et annoncent une mise à jour régulière du tableau.].

1. Tous les États membres de l'UE devraient s'engager sur le principe de l'imposition progressive comme fondement pour une Union efficace, recherchant la convergence économique de ses États membres et une répartition plus équitable des revenus à la fois au sein des États et entre les États.
2. Il devrait y avoir une harmonisation approximative de la progressivité des barèmes, des abattements de base et des taux marginaux, aussi bien à la base qu'au sommet des échelles de l'impôt sur le revenu des particuliers.
3. Il devrait y avoir une correspondance plus étroite entre les taux de l'impôt sur les sociétés et les taux applicables à l'impôt sur le revenu imposable pour les entreprises non constituées en sociétés. Cela est nécessaire pour éviter des transferts de revenus et de bénéficiaires et pour garantir une contribution équitable du capital à la fourniture de biens publics (infrastructures physiques, sociales et éducatives) qui profiteront à tous les agents économiques.
4. Il devrait y avoir des normes communes pour le calcul de toutes les assiettes fiscales, mais plus particulièrement les bases d'imposition mobiles/portables qui, par négligence politique, ont trop souvent permis de ne pas payer l'impôt dans la juridiction dans laquelle le revenu d'une entreprise et les profits ont été générés.
5. Tous les États membres devraient s'engager à la transparence et à l'échange automatique d'informations sur les revenus des particuliers et des entreprises, notamment des personnes physiques/morales dont le revenu est généré dans plus d'une juridiction. Les initiatives législatives déjà approuvées par le Parlement européen (la directive fiscalité de l'épargne et celle sur une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés-ACCIS) devraient être accélérées. Les accords bilatéraux (Grande-Bretagne et Suisse, Allemagne et Suisse), qui portent atteinte à l'esprit et à la faisabilité de la directive fiscalité de l'épargne, devraient être abrogés. L'ACCIS devrait être mise en oeuvre en conjonction avec des rapports pays par pays, administrés par l'UE.
6. L'évasion fiscale à travers les paradis fiscaux européens et d'outre-mer doit être éliminée, de même que l'utilisation généralisée des sociétés écrans par le secteur des services financiers. L'indice d'opacité financière (Financial Secrecy Index)³⁰ est un indicateur beaucoup plus précis pour mesurer les abus potentiels des paradis fiscaux que les listes noire/blanche compilées par l'OCDE, et qui sont actuellement utilisées par la Commission dans son programme (faible selon toute vraisemblance) de lutte contre la «concurrence fiscale dommageable».
7. Les États membres de l'UE devraient engager une négociation autour de l'introduction et/ou de l'extension de la fiscalité du patrimoine, avec une affectation partielle des recettes fiscales correspondantes au niveau européen.
8. Il devrait y avoir introduction à l'échelle européenne d'une taxe sur le carburant des avions pour supprimer l'anomalie qui favorise le transport aérien par rapport à ses concurrents du transport terrestre, avec une harmonisation et une extension de la taxe sur le carbone existant, là encore avec affectation partielle des recettes au niveau européen.

³⁰ Voir <http://www.financialsecrecyindex.com>.

9. La tendance à une plus grande dépendance à l'égard de la fiscalité indirecte régressive devrait être stoppée et un meilleur équilibre recherché entre la fiscalité directe et progressive et les taxes sur la consommation.
10. La dynamique destructrice de la concurrence fiscale européenne doit être éliminée dans l'intérêt de la solidarité et de cadres de gouvernance durables. Une communauté d'intérêts et de valeurs partagés ne peut pas tolérer l'existence de «resquilleurs» fiscaux qui soit braquent les bases fiscales d'autres pays, soit ne se conforment pas aux normes convenues d'imposition; les niveaux exceptionnellement bas de l'impôt sur les sociétés en Irlande, en Lettonie, en Bulgarie, en Roumanie et dans la plupart des pays des Balkans et du voisinage oriental de l'UE, défient les principes de solidarité sans lesquels un groupe étroitement intégré de nations ne peut pas exister.
11. Une certaine souplesse peut être laissée à chaque État membre pour faire varier les taux d'imposition afin de répondre aux conditions spécifiques de la demande et au niveau de chômage. Mais une telle variation doit être négociée avec les autres États membres afin d'éviter l'érosion de la base d'imposition commune dans toute l'UE.

Dans les sociétés capitalistes avancées, la fiscalité - notamment l'imposition progressive du revenu - est un vecteur clé pour corriger les disparités de revenus et de répartition des richesses et garantir la sécurité sociale de tous les citoyens. Elle est aussi le fondement d'une culture de la solidarité sociale, qui reconnaît à la fois la nécessité du financement collectif et de l'entretien des biens publics et l'intérêt de l'équité sociale, de l'égalité des chances, des charges communes et des récompenses partagées. La menace pour les valeurs européennes, vantées de longue date, de solidarité et de bien-être, que représente l'austérité dans toute l'Europe est beaucoup plus importante que les élites actuelles de l'Europe ne le réalisent.

Les questions fiscales qui ont été évoquées ci-dessus s'appuient sur un modèle de solidarité fondé sur une mutualisation asymétrique, plutôt que sur le fondamentalisme de marché. Dans ce modèle de solidarité, les contributions à travers l'impôt sont basées sur les ressources (patrimoine et revenus) des individus, tandis que l'aide reçue est fonction des besoins. En contraste avec ce modèle de solidarité par une mutualisation asymétrique, les orientations de politique sociale énoncées dans le programme *Europe 2020* sont à la fois limitées et, avec la tendance actuelle à réduire les budgets partout dans la région, contradictoires. Même les modestes objectifs énoncés dans *Europe 2020* d'un taux de participation de 75% au marché du travail pour les 20-64 ans, une réduction de l'abandon scolaire à moins de 10%, une augmentation de la proportion des jeunes en décrochage scolaire dans l'enseignement supérieur à 40% et la réduction de 20 millions du nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou exposées au risque de pauvreté, apparaissent de moins en moins accessibles³¹. Les propres enquêtes de la Commission montrent que 40 millions de personnes au sein de l'UE vivent avec des niveaux graves de privation; 80 millions sont en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian; en 2010, 115 millions de personnes ont été jugées en risque de pauvreté, dont 27 millions d'enfants³². L'objectif d'*Europe 2020* de soustraire 20 millions de personnes au risque de pauvreté en laisserait encore 95 millions dans cette catégorie, ce qui est un niveau inacceptable de misère sociale dans la région la plus riche du monde, dirigée par une communauté d'États-nations intégrée.

³¹ Commission européenne, *Europe 2020*, 2011.

³² Eurostat, «Population and Social Conditions», *Statistics in Focus*, 9/2012.

Par ailleurs, les politiques macro-économiques pro-cycliques actuelles laissent craindre que les niveaux de privation augmenteront plutôt que de diminuer. Ce qui est nécessaire, c'est une approche radicale et différenciée pour les finances publiques et le renforcement des programmes sociaux pour prévenir de nouvelles fragmentations et la re-marchandisation de l'offre de services publics à travers des privatisations partielles ou des systèmes de chèques-éducation ou santé.

4. Une stratégie de développement pour la périphérie européenne

Aujourd'hui, la division de l'UE en «plusieurs Europe» est plus manifeste que jamais³³. Une de ces divisions est celle entre le «centre» et les pays «périphériques» de la zone euro. Une autre division, tout aussi importante, est celle entre les «anciens» et les «nouveaux» membres de l'UE, c'est-à-dire ceux qui sont venus avant et après l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. La crise économique actuelle a amplement mis en évidence les éléments structurels qui sont inhérents au processus de l'intégration européenne - concurrence, dérégulation, absence de politiques compensatoires, manque de vision³⁴.

Sans une stratégie de développement pour la périphérie, il n'y aura pas de processus de rattrapage à une échelle significative. La zone euro était censée produire cet effet. Selon la pensée dominante, le capital devait aller du centre où il était abondant vers la périphérie qui en avait moins, mais disposait d'une main-d'œuvre abondante, et la productivité augmenterait par rapport au centre. De grandes quantités de capitaux ont afflué dans les pays de la périphérie, mais une grande partie a contribué à l'émergence de bulles des prix des actifs, notamment en Espagne et en Irlande. Une autre approche, privilégiant le développement, s'impose. Pour l'essentiel, elle doit être qualitative et pas seulement quantitative, et nécessite la construction de structures et d'institutions rendant possible un processus dynamique et continu et de construction de capacités.

Dans cette section, nous allons analyser ces divisions d'un point de vue structurel, nous allons poursuivre l'examen de l'agenda politique officiel et ses lacunes et faire des propositions alternatives pour surmonter ces divisions, à la fois à moyen et à long terme.

4.1 L'intégration néo-libérale a aggravé les divisions centre-périphérie

La fracture centre/périphérie est antérieure au processus d'intégration européenne. Cependant, la conception néo-libérale du projet d'intégration a creusé le fossé. Dans les pays méditerranéens - Grèce, Espagne et Portugal - l'adhésion à l'UE a été suivie d'une désindustrialisation partielle. Ces pays ont renoncé à leur souveraineté sur leur politique industrielle sans recevoir de compensation de l'UE sous forme de programme de développement au titre de la politique régionale pro-industrie. Au lieu de cela, la croissance économique financée par la dette a été tirée par deux secteurs qui sont extrêmement vulnérables aux crises financières : le tourisme et le bâtiment. Les gouvernements des pays industrialisés plus avancés, le principal étant l'Allemagne, n'étaient manifestement pas intéressés par des politiques pro-industrie dans la périphérie de l'UE, alors que l'intérêt pour l'industrie n'était pas particulièrement fort dans les pays méditerranéens. En conséquence, ces derniers sont devenus un marché pour les produits industriels des pays du noyau dur de l'UE.

³³ Ernst & Young, *European Attractiveness Survey*, 2012. L'expression a été utilisée par Mark Otty, directeur régional associé pour l'Europe, <http://www.ey.com/GL/en/Newsroom>.

³⁴ Le Mémoire élaboré par le Groupe EuroMemo en 2000 - à la suite de la mise en place du Marché unique et à la veille de l'introduction de la monnaie unique - a discuté ces éléments qui étaient évidents il y a plus de dix ans déjà.

En entrant dans la zone euro, les pays méditerranéens ont perdu le dernier moyen qui leur restait pour protéger leurs industries nationales : la possibilité de dévaluer leur monnaie. En fait, ils ont adopté un taux de conversion surévalué par rapport à l'euro, souvent comme un moyen de lutter contre l'inflation, une attitude encouragée par le traité de Maastricht. En outre, les politiques de déflation salariale en Allemagne, ainsi que dans d'autres pays d'Europe du Nord, ont mis leurs industries sous une pression supplémentaire. En conséquence, le déficit du compte courant a fortement progressé : en Grèce, il est passé de 7,2% du PIB en 2001 à 14,9% en 2008, au Portugal, de 10,3% à 12,6% du PIB sur la même période, et en Espagne de 3,9% du PIB en 2001 à 10% en 2007. Quand les déficits des comptes courants ont explosé, ils ont été financés par les flux de capitaux, en particulier les prêts consentis par les banques allemandes et françaises, facilités par la déréglementation du secteur des services financiers de l'UE. Les emprunts extérieurs ont suscité des taux de croissance relativement élevés en Grèce et en Espagne, largement basés sur un *boom* dans l'immobilier. Le taux de croissance relativement plus faible au Portugal n'était pas fondé non plus sur les secteurs productifs.

Dans certaines parties de l'Europe de l'Est, le développement avant la crise a montré des traits semblables. Les années de transformation initiale - le début des années 1990 - ont été caractérisées par une importante désindustrialisation, en particulier dans les pays baltes. Depuis la fin des années 1990, la croissance a été dans une large mesure tirée par le crédit dans la périphérie est-européenne aussi.

Dans les pays baltes et les pays du Sud-Est européen, la financiarisation - sur la base de l'expansion rapide des prêts, principalement libellés en monnaie étrangère - a été le principal pilier des modèles de croissance. Les politiques de taux de change surévalués ont facilité un afflux énorme de capitaux qui a alimenté l'immobilier et les importations. La dette privée était principalement libellée en monnaie étrangère. De ce fait, la classe moyenne était attachée au taux de change alors en vigueur. Cependant, ces taux de change se sont avérés préjudiciables au développement industriel. Les déficits courants étaient généralement encore plus grands que dans les pays méditerranéens. En Lettonie et en Bulgarie, ils dépassaient 20% du PIB dans les années d'avant la crise.

Dans les pays de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) ainsi qu'en Slovénie, en revanche, les secteurs industriels, qui étaient étroitement liés aux industries d'exportation allemandes, ont constitué un second pilier du modèle de croissance. Dans l'immédiate avant-crise, leurs déficits courants avaient tendance à osciller autour du seuil critique de 5% du PIB. À l'exception de la Hongrie, leur dette intérieure était libellée dans leur monnaie nationale. Ainsi, leur vulnérabilité à la crise a été (à l'exception de la Hongrie) plus faible que dans les pays baltes et l'Europe du Sud.

La crise économique a révélé des asymétries grandissantes dans l'UE. Les pays de la Méditerranée, de la Baltique, et du Sud-Est européen ont été principalement affectés à travers les circuits financiers. La diminution ou l'inversion des flux de capitaux a frappé le cœur même de leurs modèles de croissance. Les pays baltes, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie ont été fortement affectés par la crise dès l'automne 2008.

La Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ont été les premiers pays à solliciter des programmes d'aide du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Union européenne afin de soulager les contraintes financières extérieures. Ces programmes visaient principalement à stabiliser le taux de change. C'était la priorité des banques ouest-européennes (en particulier celles de

l'Autriche et de la Suède), qui étaient fortement exposées dans ces pays. En fait, la Commission européenne et certains États membres de l'UE, comme la Suède, ont été encore plus dogmatiques que le FMI dans leur insistance sur la stabilisation du taux de change, comme le cas letton l'a montré. Les classes moyennes nationales endettées plaident également en faveur de cette priorité. Les politiques d'austérité appliquées en conséquence ont aggravé la récession qui s'annonçait. En Lettonie, le PIB a baissé de 18% au cours de la seule année 2009. En raison de la récession, les comptes courants se sont améliorés temporairement, en particulier dans les pays baltes. Cela a réduit la pression due à la baisse des entrées de capitaux. En 2011, les comptes courants de la Lettonie et de la Lituanie ont renoué avec le déficit.

Alors que les régimes de changes fixes en vigueur ont pu être maintenus pour les pays baltes et la Bulgarie, il y a eu une dépréciation limitée de la monnaie en Hongrie et en Roumanie. En raison de la forte contraction économique, la part des prêts non performants a eu tendance à augmenter de manière significative. La base productive déjà fragile a souffert de la récession. Le chômage et/ou l'émigration ont grimpé en flèche. Le niveau de vie a chuté depuis plusieurs années. Les problèmes structurels sous-jacents n'ont pas été résolus. Après une profonde récession en 2009, le PIB a récupéré plus fortement dans les pays baltes qu'en Bulgarie et en Roumanie. Mais en Lettonie et en Lituanie, la croissance de la consommation a de nouveau dépassé la hausse des revenus et la reprise repose donc sur des bases fragiles.

Les pays méditerranéens de la zone euro ont dans un premier temps été touchés moins fortement par la crise que les pays baltes et l'Europe du Sud-Est. C'est seulement en 2010 qu'ils ont commencé à souffrir de tout le poids de la diminution des entrées de capitaux, de la fuite des capitaux et des attaques spéculatives. La Grèce a été le premier pays du Sud de la zone euro à être exposé à des attaques spéculatives qui ont été amplifiées par la dégradation systématique des obligations d'État par les agences de notation.

La réaction des gouvernements du cœur de la zone euro à la situation désastreuse en Grèce a été lente, en particulier celle du gouvernement allemand. En fin de compte, les prescriptions politiques imposées aux pays méditerranéens de la zone euro ont été, en dépit de leurs pauvres résultats, semblables à celles dictées en Europe de l'Est au cours des années précédentes et à l'Amérique latine dans les années 1990. Bien que l'objectif central de ces programmes semble être la réduction du déficit budgétaire, conformément à la logique dominante de contraction budgétaire, un autre objectif important est la réduction du déficit du compte courant et des demandes de financement externe. Alors que les taux de la dette rapportée au PIB ont augmenté en raison de la récession induite par l'austérité, les déficits des comptes courants ont diminué, mais très lentement dans la Grèce lourdement désindustrialisée. Dans la pratique, les programmes FMI/UE ont fait gagner du temps aux banques d'Europe occidentale pour se désengager de l'Europe du Sud. Ils n'ont pas traité les problèmes de la désindustrialisation et du caractère relativement étroit des secteurs industriels. Le développement dans les pays méditerranéens de la zone euro - la Grèce, le Portugal et l'Espagne -, les pays baltes et les pays du Sud-Est est clairement dans une impasse. Leur situation socio-économique est particulièrement désastreuse.

L'impact de la crise est un peu différent dans les pays d'Europe orientale. Leur modèle de développement est caractérisé par une combinaison entre industrialisation d'exportation et financiarisation, principalement basée sur l'expansion rapide du crédit, en particulier pour les ménages.

À l'exception de la Slovaquie et de la Hongrie, qui font face à de graves problèmes dus à un *boom* de l'immobilier de courte durée, mais fort (Slovaquie), et à la part importante de la dette libellée en devises étrangères, notamment en francs suisses (Hongrie), les pays de ce groupe ont été principalement affectés par une forte contraction des exportations à la fin de 2008 et au début 2009. La Slovaquie et la Hongrie, qui ont adopté l'euro, ont été plus durement touchées que la République tchèque et la Pologne. Quand la crise a éclaté, les politiques économiques n'étaient généralement pas très pro-cycliques et en Pologne, elles étaient en fait plutôt contra-cycliques.

En République tchèque et en Hongrie, et dans une moindre mesure en Pologne, la reprise a été en partie dépendante de la reprise des exportations allemandes, tandis que la demande intérieure s'est révélée plus résistante que dans les autres pays périphériques de l'UE. Dans de nombreux cas, la dette des ménages a continué d'augmenter même après le début de la crise, soutenant ainsi la consommation, mais sur une base contestable. En 2012, les perspectives pour les exportations allemandes se sont assombries à cause des politiques d'austérité généralisées en Europe et du ralentissement de la croissance dans des pays comme la Chine et le Brésil. Ces développements vont également affecter les industries d'exportation dans les pays de Visegrad. Partiellement induites par l'UE, en partie d'origine interne (notamment en République tchèque), les politiques d'austérité ont eu un impact négatif sur la demande intérieure, ce qui a ralenti la croissance dans les pays de Visegrad en 2012. En raison de la politique d'austérité extrême du gouvernement de droite tchèque, qui vise à démanteler l'État-providence, le PIB de la République tchèque s'est contracté fortement au deuxième trimestre de 2012. Le modèle de développement des pays de Visegrad a atteint ses limites.

4.2 Problèmes structurels de la division entre centre et périphérie

Ni les politiques régionales et de cohésion, ni les politiques prétendument anti-crise de l'UE ne traitent le problème fondamental des structures productives divergentes dans les économies du centre et de la périphérie. Les politiques régionales se sont concentrées uniquement sur le développement des infrastructures, et non sur la construction de structures productives et l'établissement d'un environnement institutionnel approprié.

Le financement alloué à la politique régionale et de cohésion pour les années 2007-13 s'élève à 347 milliards d'euros, soit 35,7% du budget total de l'UE pour cette période. En dépit de l'approfondissement des divisions et des défis sociaux, économiques et écologiques actuels, la Commission européenne prévoit une réduction du financement de l'ordre de 5% de la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020, et de nouvelles réductions ne peuvent pas être exclues au cours des négociations longues et très disputées sur le nouveau budget.

La nouvelle architecture établit également une redistribution des fonds de cohésion en faveur des régions riches et en transition. Plus précisément, les régions pauvres (avec un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE) reçoivent actuellement 57,5% des fonds de cohésion. En 2014-2020 cette part sera réduite à 48%. En revanche, les régions plus développées (avec un PIB par habitant supérieur à 90% de la moyenne de l'UE) qui reçoivent actuellement 12,6% des fonds de cohésion doivent en recevoir 16% au cours de la même période. De même, les régions qui se situent entre les plus pauvres et les régions plus

développées (régions «en transition») reçoivent à l'heure actuelle 7,4% de ce financement, et en recevront 11% entre 2014 et 2020.

Le groupe connu sous le nom des «Amis du mieux dépenser» (Autriche, Allemagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas et la Suède) demandent la mise en place de ce qu'ils appellent une «conditionnalité macro-économique». Autrement dit, lorsqu'un État membre ne prend pas les «mesures correctives» recommandées dans le contexte des procédures de gouvernance économique, la Commission devrait imposer des sanctions. Donc, tout ou partie des paiements et engagements liés aux programmes relevant de la politique de cohésion serait bloquée. Cela créerait des problèmes supplémentaires pour les États membres qui ont déjà des difficultés à satisfaire aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance. Ce nouveau mécanisme de sanction est contraire aux objectifs de la politique de cohésion et la majorité de la commission du développement régional du Parlement européen s'y oppose. Il est probable que la «conditionnalité macro-économique» constituera une partie importante du nouveau Cadre financier pluriannuel qui devrait être adopté au début de 2013.

La réduction des déficits des comptes courants des pays périphériques de l'UE n'a pas été atteinte par une substitution aux importations ou par une croissance soutenable des exportations mais principalement en supprimant de la demande interne par des politiques d'austérité extrêmes. Cette forte contraction du PIB n'a pas seulement des conséquences sociales désastreuses, elle affaiblit également les structures productives dans le long terme, un phénomène connu sous le nom d'*hystérésis*, c'est-à-dire le fait que «la récession provoquera des dommages à long terme qui ne seront pas corrigés par la reprise qui suivra»³⁵.

Encadré 1: Il faut inverser le cours des privatisations

Les services publics ont été privatisés dans de nombreux pays européens au cours de ces dernières décennies³⁶. Cela a affecté des monopoles naturels, tels que les services publics de l'énergie et de l'eau, les réseaux et noeuds de transport et, plus récemment, la santé, l'éducation et les soins. Cela a été fortement encouragé par l'UE, et la crise sert de prétexte pour privatiser davantage, soustrayant ainsi ces activités au contrôle démocratique et les mettant sous le contrôle du marché, un processus souvent encouragé par les institutions financières.

L'UE est tenue par les traités de rester neutre sur la question du caractère public ou privé de la propriété (art. 345). Pourtant, la privatisation est, officiellement ou officieusement, un élément clé des «réformes structurelles» imposées par l'UE aux États membres, en particulier les pays du Sud, sous l'égide de la Troïka. Récemment, la privatisation de l'eau a été encouragée fortement dans ces pays par l'UE, malgré le référendum italien de 2011 qui a voté contre à 96%. La Grèce est le cas le plus extrême, presque tous les actifs de l'État devant être privatisés, bien que d'autres pays pourraient suivre, surtout si les politiques d'austérité et celle de la BCE devaient les rendre incapables de rembourser leurs dettes. Le résultat des privatisations est une perte de la capacité stratégique de l'État de formuler des politiques structurelles, car il devient de plus en plus dépendant du secteur privé pour la connaissance approfondie de ce qui se passe dans l'économie, ce qui conduit à un affaiblissement de la capacité de l'État pour intervenir.

L'infrastructure financière est considérée comme un espace majeur pour l'expansion future du secteur financier et des partenariats public-privé (PPP) sont encouragés avec enthousiasme par l'UE.

³⁵ Wolfgang Münchau, *Financial Times*, 14 octobre 2012.

³⁶ Voir Marica Frangakis, Christoph Hermann, Jörg Huffscheid et Karoly Lorant (dir.), *Privatisation against the European Social Model - A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives*, Macmillan, 2010.

Cependant, les PPP sont essentiellement financés par l'emprunt (90% au Royaume-Uni), et le secteur public peut presque toujours emprunter à des taux d'intérêt plus bas. Les services privatisés finissent souvent par coûter plus cher, notamment en raison des coûts de financement plus élevés, des marges bénéficiaires plus importantes et des frais de gestion des contrats.

Aucune différence consistante au regard de l'efficacité n'a été constatée dans les études sur la privatisation et l'expérience de la privatisation conduit souvent à les remettre en question ou à s'en détourner³⁷. Il y a eu des mouvements pour re-municipaliser des services publics locaux qui avaient été privatisés en Allemagne, France, Grande-Bretagne, Finlande et Hongrie, touchant un large éventail de services, y compris l'eau, l'approvisionnement en énergie, le transport local et la gestion des logements. Cela a habituellement été entrepris pour des raisons d'efficacité et de coût, ainsi que de qualité, souvent par des municipalités sous pression budgétaire. La politique de l'UE doit tenir compte de l'expérience concrète de la privatisation et inverser la tendance du capital à se détourner des investissements productifs, innovateurs, favorables au bien-être, pour des formes parasitaires du capitalisme associées à la privatisation.

Les principaux responsables politiques de l'UE proclament que ce qu'on appelle les «réformes structurelles» des programmes UE/FMI, y compris la privatisation des actifs publics et la déréglementation du marché du travail, entre autres, permettront d'améliorer les perspectives de compétitivité et de croissance dans le long terme. Il n'y a aucune forme de politique industrielle pro-active dans ces programmes. Les formes voisines de programmes d'ajustement structurel dans les pays du Sud n'ont pas produit de tels effets. Au contraire, les stratégies de développement socialement plus inclusives et durables montrent la nécessité de rompre avec les principales caractéristiques des programmes UE/FMI.

En outre, l'UE ne s'attaque pas sérieusement au problème des excédents des comptes courants de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et des pays scandinaves. Les gouvernements de ces pays ont encouragé des stratégies néo-mercantilistes qui ont réduit leurs travailleurs et ensuite leurs voisins à la mendicité.

4.3 Propositions pour un développement efficace, écologique et social de la périphérie

Le tissu de nombreux pays de la périphérie est risqué d'être détruit. Par exemple, en Grèce et en Espagne, le système de santé s'effondre, comme l'éducation et la sécurité sociale. En Espagne, même la question de l'unité de l'État, fruit d'une longue trajectoire historique, est en cours de réexamen. Afin de contrer ces tendances, de maintenir et de renforcer le tissu social, un plan de relance complet s'impose d'urgence. Un tel plan devrait inclure les domaines politiques suivants.

- *Régime monétaire/devise*: Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les règles de la zone euro doivent être radicalement reformulées. En outre, dans la mesure où les niveaux actuels de la dette publique sont clairement insoutenables - comme c'est le cas en Grèce, ainsi que dans d'autres pays soumis aux programmes FMI/UE - l'allègement de la dette doit être sérieusement pris en considération. Des initiatives dans différents pays pour mener des audits de la dette et évaluer la légitimité de ses

³⁷ Voir David Hall, *Re-municipalising municipal services in Europe*, EPSU, 2012; Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman et Satoko Kishimoto, *Remunicipalisation: Putting Water Back in Public Hands*, Transnational Institute, 2012; Anne Le Strat *Paris: local authorities regain control of water management*, Transnational Institute, 2012; Voir: <http://www.remunicipalisation.org>.

différentes composantes, si leur service doit continuer à être assuré, doivent être fortement soutenues. L'extension du rôle de la BCE à celui de prêteur en dernier ressort allégerait considérablement la pression financière actuelle. Un futur élargissement de la zone euro devrait être évité jusqu'à ce qu'il soit mis fin à son dysfonctionnement structurel actuel. Sortir de l'euro peut sembler constituer une protection pour les États membres endettés auxquels des mesures d'austérité sévères ont été imposées, mais les difficultés pour réintroduire des monnaies nationales ne doivent pas être sous-estimées. Par conséquent, une telle d'action ne devrait être envisagée qu'en dernier recours, alors que toute solution à long terme suppose une restructuration fondamentale de la politique économique et sociale de l'UE.

- *Les transferts budgétaires:* Le renforcement des dispositifs de l'UE en matière de transferts budgétaires, déjà évoqué ci-dessus dans le chapitre 1, est particulièrement important pour la périphérie. Le budget de l'UE, qui représente actuellement moins de 1% du PIB, devrait être porté aux alentours de 10%, en partie pour faciliter la stabilisation macro-économique dans l'UE, et aussi comme un moyen de mettre en œuvre un plan majeur d'investissement et de développement dans la périphérie du sud et l'est de l'UE. Ces investissements ne doivent pas concerner seulement les infrastructures sociales et physiques, mais aussi la production et les sciences.
- *Politique industrielle et régionale:* Il faut autoriser, encourager et faciliter pour les pays périphériques la poursuite des voies que les principaux pays actuels ont utilisées quand ils étaient eux-mêmes en retard, à savoir le développement de structures et institutions, y compris les réseaux et les entreprises de force et de taille suffisantes pour s'engager et survivre dans un contexte géographique plus large. Pour que cela se produise sur une large base, il faudra l'intervention de l'État. Le développement ne se fait pas à partir des seuls processus du marché. Les barrières à franchir dans les régions périphériques sont telles que la participation du public est essentielle dans ce processus. Cela nécessite un espace politique pour construire ces ressources au fil du temps. Si la cohésion apparaît fortement dans le Traité, elle doit également être appliquée au Marché unique et aux règles de la concurrence pour ouvrir un espace aux pays périphériques pour mettre en place les structures et les institutions nécessaires, y compris les entreprises du type mentionné ci-dessus. Les politiques qui cherchent à attirer des entreprises par des impôts plus faibles et des subventions comme base pour la croissance quantitative peuvent sembler marcher dans certains cas, mais elles ne peuvent pas réussir comme réponse générale car les pays sont en concurrence pour le même investissement externe.

La politique régionale de l'UE est menée à travers le Fonds de cohésion et le Fonds régional. Selon la tendance générale néo-libérale dans le domaine des politiques territoriales et régionales, il est habituel de promouvoir et de subventionner les aires métropolitaines avec l'argument bien connu mais néanmoins faible selon lequel les retombées bénéficieront aux régions pauvres. La théorie de la péréquation, en revanche, fait valoir que les flux financiers vers les régions les plus pauvres augmentent le taux régional et national de l'emploi ainsi que la production. Ces flux financiers sont également nécessaires dans la lutte contre les catastrophes environnementales, résultant de la sur-occupation des aires métropolitaines.

L'accent principal de la politique régionale de l'UE mis sur le niveau régional et urbain avec une minoration correspondante du niveau national agit fortement contre les possibilités pour les pays périphériques de se développer. Les régions et les villes sont, en effet, laissées seules et la grande majorité des zones périphériques ne peuvent pas faire face. Le niveau national est souvent beaucoup plus approprié pour la construction de la plupart des institutions et des ressources nécessaires, bien que les régions et les zones locales puissent être plus adaptées si elles peuvent raisonnablement le faire. Et il est particulièrement important de dire que l'utilisation intégrale des ressources d'une région requiert une participation démocratique et non une planification faite par les élites. En particulier, l'approche dite de «spécialisation intelligente» (*Smart Specialisation*) désormais proposée par l'UE pour la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020, chaque région ayant vocation à être un chef de file mondial dans un domaine particulier et à exporter dans le monde, ne peut pas fonctionner. Il n'y a pas suffisamment de domaines de production pour tout le monde; la sur-spécialisation présente des risques, tout en favorisant les transports à travers le monde avec des conséquences désastreuses pour le changement climatique.

Alors que le commerce des régions et des localités avec l'extérieur est essentiel, le maximiser n'est pas une solution. Une partie de l'alternative, écologiquement plus durable et qui permet de mieux mobiliser les ressources locales, consiste pour les régions ou des zones locales à produire pour leur propre usage là où les conditions le permettent, comme par exemple pour de nombreux produits alimentaires ou pour la fourniture d'énergie renouvelable basée localement.

- *Le rééquilibrage de l'UE*: Les coûts cumulés du «non-développement» de la périphérie sont énormes. Toute dépense publique utilisée pour créer une dynamique différente aurait un rendement très élevé, surtout si elle est faite d'une manière écologiquement et socialement soutenable, de manière à contribuer à un niveau d'emploi élevé. En outre, les nouvelles procédures de l'UE relatives aux déséquilibres ne s'appliquent qu'aux États membres déficitaires. Comme Keynes l'a proposé pour l'économie mondiale à la conférence de Bretton Woods en 1944, les déséquilibres entre les pays devraient être réduits non seulement grâce aux efforts des pays en déficit, mais aussi par ceux des pays ayant des excédents, qui devraient accroître la demande intérieure de manière à accroître leurs importations. Le même principe vaut aujourd'hui pour l'Union européenne et en particulier pour la zone euro. C'est la seule façon de réduire les disparités entre les pays et les régions, sans aggraver davantage la récession qui s'annonce.

5. La crise de la gouvernance mondiale

5.1 Principaux développements en 2012

À la fin de 2012, plus de quatre ans après l'effondrement de Lehman Brothers, la situation économique et financière mondiale reste fragile, et la crise non résolue de la zone euro constitue une menace majeure pour l'économie mondiale. En 2012 les prévisions de croissance économique mondiale ont été revues à la baisse une nouvelle fois³⁸. Les pays en développement continuent à aller mieux qu'avant la crise, mais la croissance dans les grandes économies émergentes est également en train de ralentir en raison de l'incertitude généralisée et de la mauvaise situation économique dans les pays développés. Malgré les nombreuses déclarations sur la nécessité de relever les défis mondiaux, les causes profondes de la crise financière mondiale - les massifs déséquilibres des comptes courants, l'inégalité des revenus et des patrimoines, la non-régulation et la volatilité des marchés financiers - demeurent.

Même si le ralentissement de l'activité économique mondiale a été accompagné d'une réduction des déséquilibres mondiaux des comptes courants, ceux-ci sont encore bien au-dessus des niveaux soutenable. La réduction des déséquilibres reflète principalement celle de la demande intérieure dans les économies frappées par la crise (à l'exception de la résilience de la demande intérieure en Chine et de l'augmentation des dépenses sociales dans les pays exportateurs de pétrole), notamment en Europe où l'austérité a frappé fort et où les mesures visant à accroître la demande intérieure dans les pays excédentaires comme l'Allemagne sont loin d'être suffisantes. L'inégalité des revenus et des patrimoines reste un obstacle majeur pour un développement inclusif et une menace pour la démocratie, et cela d'autant plus que les coûts des programmes d'austérité actuels sont portés plus particulièrement par les ménages vulnérables. Les marchés financiers sont toujours très volatiles et instables, et la mise en œuvre de la nouvelle régulation est restée loin des déclarations d'intention. Le problème du «trop gros pour faire faillite» est loin d'être résolu et les institutions financières sont même devenues plus grandes et plus concentrées; les activités à risque continuent à être transférées, peut-être de façon croissante, au système non réglementé des banques parallèles³⁹.

La dimension environnementale de la gouvernance mondiale combine des situations d'extrême urgence - par exemple le changement climatique et la destruction de la biodiversité - avec une capacité politique plus réduite pour agir. Depuis l'espoir d'un nouvel agenda planétaire du développement durable mis en avant à Rio en 1992, la politique mondiale de l'environnement a régressé. A partir des objectifs en demi-teinte du Millénaire pour le développement, formulés par les Nations unies à la fin du précédent millénaire, en passant par l'échec du sommet de Copenhague en 2009 et les tentatives suivantes pour surmonter le blocage d'un nouvel accord plus ambitieux et faire face aux défis de la crise climatique, le sommet Rio+20 en 2012 s'est avéré incapable de renouveler l'agenda global de la politique de développement durable.

³⁸ FMI, World Economic Outlook, octobre 2012; ONU, Situation économique mondiale et perspectives 2012, mis à jour à la mi-2012.

³⁹ Voir FMI, Rapport sur la stabilité financière globale, octobre 2012.

Face à une faiblesse globale du développement économique, la gouvernance environnementale a été reléguée au second plan, traitée du bout des lèvres dans les principaux champs du développement économique et réduite à des mesures fragmentées et insuffisantes dans le domaine de la protection de la nature. Un facteur important de ce blocage a été l'incapacité des principaux organismes mondiaux de formuler une orientation générale, y compris dans une perspective viable pour le développement durable qui redéfinirait le nécessaire modèle de développement en le fondant sur le bien-être humain et les besoins de base. La notion d'économie verte dominante parmi les experts économiques n'a pas aidé à trouver une solution. Elle a tendance à éviter les questions des besoins humains et du calendrier pour les satisfaire, ainsi que les aspects qualitatifs de l'interaction des cultures et des communautés humaines avec les systèmes et processus naturels. Ces experts ont au contraire tendance à se concentrer sur le projet de marchandisation de la nature considérée comme un ensemble d'actifs - une approche qui ignore complètement les aspects qualitatifs ainsi que les conditions et dimensions culturelles et sociales des processus économiques.

Le relatif échec de la Conférence Rio+20 a clairement déçu les espoirs d'un tournant mondial coordonné vers la «soutenabilité du développement», d'une manière équitable et mutuellement acceptée. Certaines personnes mettent en avant l'idée que l'UE et ses principaux membres joueraient un rôle de premier plan dans le mouvement pour la soutenabilité. La faiblesse de l'UE lors du sommet a montré que ce n'était qu'une illusion. Dans les discussions sur l'environnement depuis lors, l'idée d'un rôle actif de l'UE dans la gouvernance environnementale mondiale a été mise sur la touche à cause de l'accent réducteur mis sur les technologies «vertes», ainsi que de l'attention croissante portée aux problèmes internes, en particulier à la mise en œuvre (et édulcoration) des plans ambitieux de protection de la nature de l'UE.

5.2 Une critique des politiques officielles

Dans les documents officiels, il semble y avoir un large consensus pour dire que le système monétaire et financier international actuel connaît des dysfonctionnements et que seule une action décisive dans ces domaines sera en mesure de contribuer à la résolution de la crise actuelle. À l'heure actuelle, il n'existe aucune institution mondiale ou ensemble d'institutions supervisant efficacement et maîtrisant les risques globaux et systémiques, tels que les déséquilibres mondiaux des comptes courants, les bulles financières, les fluctuations excessives des taux de change, les grandes variations des flux de capitaux, les niveaux de réserves internationales ou les dangers de la concurrence et de l'évasion fiscales. Les institutions qui sont actuellement censées assumer (une partie) de ces tâches - le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe des 20 (G20), le Forum de stabilité financière, la Banque des règlements internationaux, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - ne sont pas efficaces dans la pratique.

Lors du déclenchement de la crise financière, le FMI souffrait d'une grave crise de légitimité. Cette crise était due d'une part aux mauvais conseils lors de la crise financière asiatique, ce qui a contraint de nombreux pays à revenu intermédiaire à rembourser leurs prêts prématurément et à constituer des réserves internationales afin d'éviter d'être soumis à des conditionnalités dans le futur. D'autre part, les économies émergentes en forte croissance ne se sentaient pas représentées au sein du FMI car leur poids dans les votes était, et reste, loin de refléter leur importance économique et financière grandissante dans le système

mondial. Le déclenchement de la crise financière mondiale a remis le FMI à l'ordre du jour de la politique internationale et ses prêts ont augmenté de façon spectaculaire. Pour la première fois depuis des décennies, le FMI est intervenu comme prêteur pour les pays développés, d'abord en Europe de l'Est, et plus tard aussi dans des pays de la zone euro.

En théorie, selon son mandat initial, le FMI pourrait être un candidat approprié pour la gouvernance financière mondiale. Cependant son histoire donne des raisons de douter que dans les conditions actuelles, il soit capable de remplir ce rôle. Il a été critiqué - même par son propre Bureau indépendant d'évaluation pour la faiblesse de ses analyses, son attention insuffisante à la monnaie et aux marchés d'actifs et sa croyance dogmatique dans l'efficacité des marchés privés et de l'autorégulation. De plus, sa structure de gouvernance actuelle a conduit à une inégalité de traitement entre les pays membres dans le processus de surveillance, où certains pays ont dû suivre ses conseils tandis que d'autres pouvaient les ignorer.

Ces dernières années, cependant, le FMI a changé son discours de manière significative, reconnaissant que des mesures politiques plus hétérodoxes pourraient s'avérer nécessaires pour surmonter la crise et s'est orienté vers des recommandations politiques quelque peu plus flexibles. Le FMI a, par exemple, peu à peu changé ses positions en ce qui concerne la gestion des flux de capitaux. Après avoir fortement prôné la libéralisation complète du compte de capital dans les années 1990, il reconnaît désormais l'utilité potentielle des mesures visant à un changement dans la composition des entrées de capitaux⁴⁰. Cependant, la traduction de la «nouvelle pensée» du FMI en conseils politiques concrets n'est pas encore perceptible. En 2010, ses recommandations ne correspondaient pas à son discours officiel : même pour les pays, tels le Brésil, ayant des problèmes évidents avec un afflux massif de capitaux spéculatifs, les recommandations du FMI n'incluaient pas le contrôle des capitaux ou des mesures pour modifier la composition des capitaux entrants⁴¹.

Le FMI lui-même prône la nécessité d'un élargissement de son mandat et le pouvoir de mettre en pratique correctement sa fonction de surveillance. Cependant, cette aspiration est accueillie avec un scepticisme considérable dans la plupart des pays en développement, car ils considèrent encore le FMI comme une institution qui agit principalement dans l'intérêt des pays industrialisés. Il est peu probable que cette position change dans un futur proche, la réforme des quotas et de la gouvernance pour augmenter le poids dans les votes des pays en développement et émergents n'ayant une fois de plus pas obtenu la majorité requise à l'assemblée annuelle du FMI en octobre 2012⁴².

Après avoir été pendant trois décennies l'organe le plus important de coordination informelle pour les questions économiques mondiales, le G8 a été officiellement remplacé dans cette fonction par le G20 autoproclamé en septembre 2009. Cela peut être considéré à la fois comme une réponse à la crise financière mondiale et comme la reconnaissance du fait que les principaux pays émergents n'avaient pas été suffisamment intégrés dans la gouvernance économique mondiale. Lors de leur premier sommet en novembre 2008, les dirigeants du G20 ont reconnu que des politiques incohérentes et mal coordonnées avaient

⁴⁰ Voir FMI, Consolidated Multilateral Surveillance Report, septembre 2011.

⁴¹ Voir Roy Rathin et Raquel Ramos, «An analysis of IMF policy recommendations», IPC-IG Working Paper 86, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2012.

⁴² Voir G24, Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre pour les questions monétaires internationales et le développement, Communiqué : <http://www.imf.org/external/np/cm/2012/101112.htm>, octobre 2012.

conduit à la crise. Au cours des sommets ultérieurs, l'attention du G20 s'est portée essentiellement sur la réforme des systèmes financiers et la coordination des politiques macroéconomiques.

Le G20 semblait au départ proposer une plate-forme commune pour la coopération internationale pour amortir les retombées des crises et réduire les risques créés par les marchés financiers libéralisés. Les déclarations du G20 ont désigné comme causes profondes de la crise le manque de surveillance et de coordination, la faiblesse des normes, une gestion des risques malsaine, des produits financiers de plus en plus complexes, le système bancaire parallèle et un endettement excessif. Cependant, en 2010, les engagements pour la coordination internationale des réformes financières ont diminué de manière significative, voire même totalement disparu⁴³. Par ailleurs, même si le G20 est plus inclusif que le G8, représentant environ 85% de la production et du commerce mondiaux et les deux tiers de la population mondiale, il exclut toujours 173 pays et les critères de sélection (autodésignation) ainsi que la représentation régionale ne sont pas satisfaisants. Il convient également de noter que l'UE et d'autres pays ont cherché à minimiser le rôle des institutions des Nations Unies face à la crise.

Bien que les politiques fiscales internationales demeurent l'un des principaux domaines où la coordination mondiale est absolument nécessaire, il n'existe actuellement aucune entité unique ayant la légitimité mondiale, les ressources et l'expertise pour servir d'organe de coordination pour la coopération fiscale internationale. Actuellement, les politiques fiscales internationales ne sont pas en mesure de garantir un échange efficace d'informations et de prévenir l'évasion fiscale, sans parler de la concurrence fiscale et du nivellement par le bas des impôts sur le capital et le patrimoine. Il en a résulté une classe mobile à l'échelle du monde, payant peu ou pas d'impôts, constituant un facteur majeur d'inégalité et d'instabilité.

L'OCDE a investi des ressources considérables dans les questions de coopération fiscale ces dernières années, en vue d'établir un *leadership* mondial dans ce domaine en dépit de sa composition limitée, regroupant actuellement 34 pays seulement, presque tous étant économiquement développés. L'OCDE a, entre autres, joué un rôle central dans l'établissement d'un modèle d'imposition des entreprises multinationales (en particulier en ce qui concerne les prix de transfert) et son modèle pour les accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF) sert actuellement de base à la plupart de ceux-ci. Toutefois, l'OCDE a fait l'objet de nombreuses critiques sur son rôle et sa légitimité par rapport à ces questions. Elle a été largement critiquée pour la promotion de normes erronées qui servent les intérêts économiques dominants au lieu des intérêts des gouvernements des pays en développement. Les AERF pourraient, par exemple, être le principal instrument d'échange d'informations sur les revenus réalisés à l'étranger par des citoyens et des entreprises locales. Cependant, les AERF de l'OCDE ne prévoient que des échanges d'informations «sur demande» au lieu d'un échange automatique d'informations, et à plusieurs reprises, l'OCDE a plaidé contre un échange automatique d'informations. En outre, la légitimité de l'OCDE pour établir des normes internationales a été mise en doute par la plupart des pays en développement. Ils affirment que l'ONU devrait être logiquement l'organisation assurant le *leadership* dans la coopération fiscale internationale, mais elle n'a jamais eu les ressources

⁴³ Voir Peter Wahl, «The G20 - Overestimated and Underperforming», *Weed Discussion Paper*, juin 2012.

pour s'acquitter de cette responsabilité. En mars 2012, l'OCDE et l'UE se sont de nouveau opposées à une proposition faite par le G77 et la Chine pour faire du Comité fiscal de l'ONU une commission intergouvernementale plus forte⁴⁴.

Dans le domaine de la gouvernance environnementale mondiale, la politique officielle de l'UE semble être en retrait depuis le début de la crise financière et économique et, à supposer qu'elle existe, elle est terriblement déficiente. La politique commerciale continue à rester en dehors de la coordination pourtant très superficielle de la Stratégie européenne de développement durable et la politique étrangère coordonnée reste centrée sur les questions de «sécurité», c'est-à-dire de l'utilisation (et du déploiement préventif) de la force militaire. Avec la crise actuelle, la question de la gouvernance environnementale mondiale n'est pas seulement soustraite à la connaissance de l'opinion publique - et ainsi privée de ressources politiques - elle est aussi biaisée par des préoccupations de court terme : comme l'accaparement des terres devant la pénurie croissante de terres arables ou dans les stratégies pour s'assurer un accès privilégié aux ressources par l'utilisation de moyens militaires, dans le cas où cet accès serait menacé.

5.3 Propositions de politiques alternatives

La gouvernance financière mondiale se caractérise actuellement par des arrangements institutionnels qui sont insuffisants et peu représentatifs, et il y a un manque de volonté politique pour mettre en œuvre les réformes nécessaires de toute évidence. Toute réforme du cadre institutionnel doit être fondée sur les objectifs d'équité et de stabilité économique et financière, et doit être organisée de manière représentative et transparente. Les premières étapes essentielles dans cet agenda devraient être une réforme des grandes institutions qui façonnent actuellement la politique économique mondiale.

Un Conseil économique mondial au lieu du G20

Au lieu du G20, qui est un groupe autodésigné de pays, des critères de sélection objectifs et explicites devraient être utilisés pour créer un «Conseil économique mondial», comme le propose la Commission des Nations Unies présidée par Joseph Stiglitz⁴⁵. Les critères devraient être fondés sur la représentativité en termes de population, de poids économique et de représentation régionale. Actuellement, 16 pays représentent chacun plus de 2% du PIB ou de la population du monde. En outre, chaque région pourrait choisir un deuxième État pour représenter la région dans le Conseil économique mondial.

Réforme du FMI

Si le FMI doit remplir efficacement un rôle dans la surveillance des déséquilibres mondiaux, sa gouvernance, son mandat et ses recommandations politiques doivent être réformés de façon substantielle. Pour devenir représentatif, la révision de la pondération des droits de vote et l'introduction du vote à la double majorité (ce qui signifie que les décisions sont

⁴⁴ Voir David Spencer, *Rifts between the OECD and United Nations on international tax*, <http://taxjustice.blogspot.co.at/2012/03/guest-blog-on-rifts-between-oecd-and.html>, 2012.

⁴⁵ Voir Nations Unies, Rapport de la Commission d'experts du président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la réforme du système monétaire et financier, 2009; Robert Wade et Jakob Vestergaard, «Overhaul the G20 for the sake of the G172», *Financial Times*, 21 octobre 2010; Enrique Rueda-Sabeter et al., «Rethinking Fundamental Principles of Global Governance: How to Represent States and Populations in Multilateral Institutions», *Governance*, juillet 2009.

prises à une majorité des voix pondérées en fonction de la contribution des pays et à la majorité des pays membres) constitueraient un pas important. Les recommandations politiques devraient se concentrer sur le développement inclusif et équitable et permettre des politiques macroéconomiques contra-cycliques. Les contrôles sur les mouvements internationaux de capitaux doivent être considérés comme une partie essentielle de la boîte à outils de la politique macroéconomique. Le FMI est actuellement la seule institution en mesure d'émettre une monnaie internationale - les droits de tirage spéciaux (DTS). L'émission de DTS devrait être augmentée et utilisée pour financer les biens publics mondiaux tels que la lutte contre le changement climatique⁴⁶. Plus fondamentalement, les DTS devraient être développés en tant que base pour un système monétaire véritablement international qui ne soit pas fondé sur la monnaie d'un pays, comme le propose la Commission Stiglitz.

Coordination fiscale mondiale

Les mesures prises après l'attaque terroriste sur le New York World Trade Center en septembre 2001 pour contrôler les flux illégaux dans les paradis fiscaux ont montré que, s'il y a une volonté politique, une plus grande transparence en matière fiscale est tout à fait réalisable. Alors que l'ONU est actuellement le forum de coordination le plus représentatif, l'UE et d'autres membres de l'OCDE devraient cesser de résister et transférer les ressources et le mandat de l'OCDE à une institution fiscale de haut niveau des Nations Unies, et lui fournir l'expertise et le pouvoir suffisants pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, et réduire la concurrence fiscale. Grâce à une amélioration substantielle de la coopération entre les autorités fiscales nationales, les pratiques fiscales dommageables pourraient bientôt appartenir au passé. Cela mobiliserait un volume sans précédent de ressources qui pourraient être utilisées pour éliminer la pauvreté et contribuer à une transformation durable et équitable de l'économie mondiale.

La gouvernance environnementale mondiale

Toute stratégie politique alternative ayant du sens dans le domaine de la gouvernance environnementale mondiale devra commencer par un grand Non. Un Non à la privatisation de l'eau, de l'énergie et, plus généralement, des biens communs. Un Non à la marchandisation de la nature, et un Non à l'affaiblissement ou au remplacement d'une réglementation contraignante des relations homme-nature par de simples mécanismes de marché. D'autre part, une telle stratégie peut commencer à mettre en œuvre avec succès un profond changement d'orientation, en donnant la priorité à la sphère publique comme principal espace de la délibération politique commune - avec de nouveaux forums pour débattre, ainsi que des instruments techniques et organisationnels. Cela devra commencer par des espaces d'auto-organisation collective, intégrant les institutions municipales et régionales avant de pouvoir changer de manière décisive l'équilibre des pouvoirs au sein des institutions de l'État central et des gouvernements. La stratégie alternative doit également faire appel au potentiel des organisations de la société civile et des mouvements sociaux afin de construire des alliances politiques et des réseaux intégrés capables de fournir des services

⁴⁶ Voir Matthias Kroll, «The lack of \$100 billion for climate finance and the possibility to create new global reserve money in form of the Special Drawing Rights (SDRs) from the IMF», Document présenté à la xviii^e Conférence sur les politiques économiques alternatives en Europe, Université de Pozán, 28-30 septembre 2012 (disponible sur www.euromemo.eu).

nécessaires sur une base non lucrative. Afin de préparer le terrain pour un changement durable, la fourniture d'énergie et d'eau doit être enlevée aux monopoles existants, pour soutenir et renforcer des formes décentralisées de production d'énergie et de gestion soutenable de l'eau, tout en en faisant des outils pour des processus politiques participatifs et décentralisés.

L'UE pourrait contribuer à promouvoir sa propre capacité à développer la soutenabilité à long terme en s'engageant dans un nouveau type de multilatéralisme. Au lieu d'essayer de toujours revendiquer le rôle de *leader* pour elle-même - ou pour ses pays membres dominants - et au lieu de traiter tous les autres comme des subordonnés qui ont besoin d'être dirigés, l'UE et ses États membres doivent pratiquer une diplomatie ouverte, dans laquelle ceux qui sont les plus avancés dans un domaine particulier prendraient la direction des opérations. Une telle volonté de se tourner vers et d'écouter les autres pourrait renforcer les pratiques et processus politiques internes de l'UE afin qu'ils répondent plus efficacement aux problèmes concrets de l'UE et développent un potentiel réel pour les surmonter.

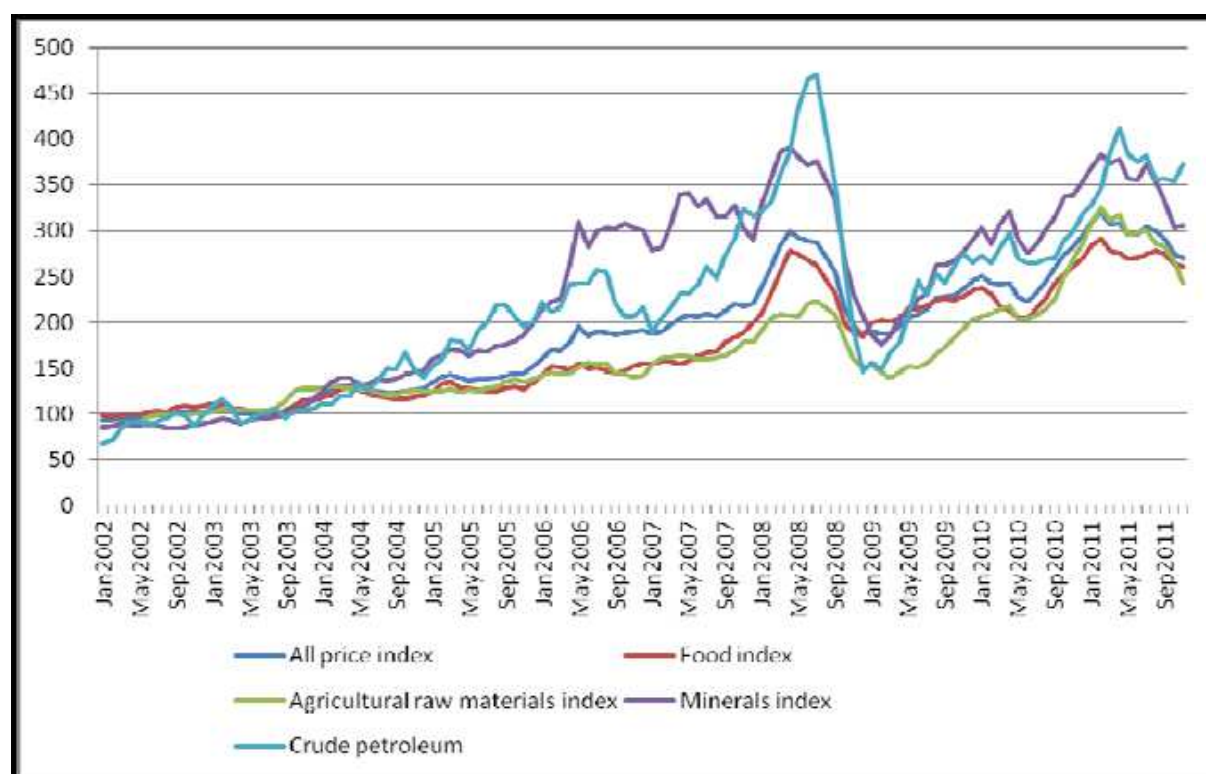
Encadré 2: La flambée des prix des matières premières et la renaissance contestable de l'extractivisme⁴⁷

Le *boom* actuel des prix des matières premières combiné à leur forte volatilité est sans précédent dans l'histoire récente. Après deux décennies de bas prix des matières premières dans les années 1980 et 1990, de nombreux produits ont enregistré de fortes hausses à partir de 2002, pour atteindre un pic à la mi-2008. Dans la seconde moitié de 2008, les prix d'une large gamme de produits ont fortement chuté, mais ils ont recommencé à augmenter au premier semestre de 2009 et les prix hors carburant ont atteint un niveau record au début de 2011. Ainsi, malgré de fortes fluctuations ces dernières années, les prix des matières premières restent bien au-dessus de leurs niveaux historiques moyens. Bien que le calendrier varie selon les différents types de produits, la poussée des prix puis la forte correction et le rebond consécutif ont touché toutes les catégories de produits majeurs, y compris les produits agricoles, les métaux et l'énergie.

La persistance de la dépendance à l'égard des matières premières demeure une caractéristique importante de nombreux pays en développement, particulièrement en Afrique sub-saharienne. La flambée des prix a profité à certains pays à faible revenu ainsi qu'à des pays à revenu moyen mais riches en ressources naturelles dont les taux de croissance dans la dernière décennie ont été poussés par les exportations de matières premières et l'augmentation des investissements dans l'extraction des ressources, en particulier par les pays émergents, la Chine jouant un rôle clé. Outre l'impact direct des prix élevés des matières premières sur les gains à l'exportation et les recettes publiques qui, dans une certaine mesure, ont été utilisées pour le développement, notamment dans certains pays d'Amérique latine comme la Bolivie, l'Équateur ou le Venezuela, un facteur crucial pour l'impact sur le développement des exportations de matières premières est l'ampleur de la valeur ajoutée locale et les liens avec l'économie locale. En dépit de ces nouvelles opportunités, le développement basé sur les matières premières présente toujours des dangers à cause des conditions de travail souvent très problématiques ainsi que de l'impact environnemental sévère des projets miniers. En outre, la nature fortement capitaliste de nombreux secteurs liés aux matières premières limite la création d'emplois et la redistribution des profits et facilite le développement d'économies enclavées. Pour cette raison, la priorité donnée au développement du secteur extractif dans de nombreux pays a rencontré une forte résistance des communautés touchées.

⁴⁷ Le texte qui suit est principalement basé sur : Cornelia Staritz, «Financial Markets and the Commodity Price Boom: Causes and Implications for Developing Countries», *ÖFSE Working Paper n°30*, 2012.

Figure 1: Indice mensuel des prix des matières premières par groupe de produits (2002-2011)



Source: CNUCED Stat 2012.

Remarque: Indices des prix des matières premières sur le marché libre; mensuel; janvier 2002-novembre 2011; les prix sont exprimés en dollars courants; 2000=100. Le cours du pétrole brut est la moyenne non pondérée du Brent du Royaume-Uni (léger), Dubaï (moyen) et Texas (lourd).

Pour stabiliser les prix des matières premières et atténuer l'impact négatif de leur flambée sur les pays en développement, des réformes sont nécessaires. Il faut assurer le bon fonctionnement des marchés des produits dérivés afin qu'ils remplissent leur rôle en donnant des indications de prix fiables et de couverture des risques pour les producteurs et les consommateurs pour les matières premières et contribuent à un environnement mondial stable pour le développement économique. Pour cela, une importante re-régulation des marchés dérivés des matières premières est nécessaire. La régulation doit réduire effectivement la spéculation et le rôle des investisseurs financiers sur ces marchés.

Les activités extractives doivent également respecter pleinement les droits économiques, sociaux et culturels des communautés concernées et évaluer pleinement les effets sur l'environnement naturel. Des évaluations complètes, *ex ante*, de l'impact doivent être menées et des mesures appropriées de prévention et d'atténuation élaborées. Le consentement éclairé de la population locale touchée, en particulier des populations autochtones, doit être obtenu avant le début de la mise en œuvre du projet. La responsabilité de l'État dans la protection des droits de l'Homme ne s'étend pas seulement à l'État hôte d'une activité extractive, mais aussi à l'État où la société transnationale impliquée dans un projet a son siège. Conformément aux principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, l'UE et ses États membres doivent donc adopter une législation permettant de traduire en justice les sociétés transnationales ayant leur siège dans l'UE pour toute violation des droits de l'Homme dans leurs opérations à l'étranger⁴⁸.

⁴⁸ Pour plus d'informations, voir http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf.

Contact avec le Comité de pilotage de l'EuroMemo Group:

Włodzimierz Dymarski, Poznań (włodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Athènes (frangaki@otenet.gr); John Grahl, Londres (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann (herrmann@esosc.eu); Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, La Haye (messkoub@iss.nl); Werner Raza, Vienne (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); Diana Wehlau, Brême (euromemo@uni-bremen.de); Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snafu.de).

Déclaration de soutien

Je soutiens l'orientation générale, les principaux arguments et propositions de

l'EuroMemorandum 2013

L'approfondissement de la crise dans l'Union européenne : Le besoin d'un changement fondamental

_____ Oui

_____ Non

Nom : _____

Institution : _____

Rue : _____

Ville/Pays _____

Téléphone : _____ Fax : _____

Adresse électronique : _____

Je souhaite être informé des travaux du groupe de travail et invité à ses réunions. Prière d'ajouter mon adresse électronique à la liste de diffusion du groupe de l'EuroMemo.

_____ Oui

_____ Non

Formulaire à retourner au groupe de l'EuroMemo à l'adresse suivante : info@euromemo.eu.

Appel au soutien financier

un grand merci à toutes celles et ceux qui soutiennent financièrement le groupe. Pour être certains de pouvoir financer notre travail administratif, votre soutien financier au groupe EuroMemo est nécessaire. Vous êtes invité-e à faire un don. Nous voudrions encourager nos soutiens dans la zone euro à faire un don régulier.

Je soutiens le travail du groupe EuroMemo Group par un don

unique _ Mensuel _ Trimestriel _ semestriel _ annuel _

De € _____.

A cette fin, je donne un ordre de transfert unique ou périodique au bénéfice du compte suivant :

Titulaire du compte : PIW

objet : EuroMemo Group

Nom de la banque : Postbank Hamburg

Code de la banque : 200 100 20, Compte Nr. 619 128 207

IBAN: DE12200100200619128207

BIC: PBNKDEFF