

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

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 une 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

EuroMemorandum 2013

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 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.

L'EuroMemorandum 2013 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. Si vous souhaitez recevoir le texte intégral de **l'EuroMemorandum 2013** envoyez un courriel à info@euromemo.eu.

Pour plus d'informations sur le Groupe EuroMemo, nous contacter ou consulter notre site Internet à l'adresse:

www.euromemo.eu