

Les Six directives, un pas dangereux vers un carcan fédéraliste

CATHERINE MATHIEU,
économiste,
département Analyse
et Prévision de l'OFCE

HENRI STERDYNIAK,
directeur du
département Économie
de la Mondialisation
de l'OFCE

La crise des années 2007-2011 (?) est d'abord une crise bancaire et financière, provoquée par des innovations hasardeuses, dans un contexte de libéralisation et de globalisation financière non contrôlées. Les marchés financiers se sont révélés avides, aveugles et instables. La crise s'explique aussi par l'explosion de la masse des capitaux cherchant des placements liquides et rentables. Elle provient ainsi des stratégies macroéconomiques insoutenables mises en œuvre d'un côté par les pays néo-mercantilistes (Chine, Allemagne...) qui basent leur croissance sur des gains de compétitivité au détriment de leur partenaires économiques, de l'autre par les pays anglo-saxons où la stagnation des revenus des ménages était compensée par la croissance de leur endettement et par des bulles financières et immobilières.

La crise ne provient pas de la hausse des dettes et des déficits publics. En 2007, le solde pour l'ensemble des pays de la zone euro n'était qu'un déficit de 0,7 % du PIB. La crise a cependant provoqué une dégradation sans précédent des finances publiques, en raison des politiques de soutien des banques, des politiques de soutien de l'activité, de la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage mais surtout de la baisse des recettes fiscales induite par la chute de l'activité.

La situation est particulièrement préoccupante pour la zone euro dont l'organisation n'est pas satisfaisante. Une politique monétaire unique appliquée à des pays dans des situations différentes, a élargi les divergences entre les États membres. Les disparités se sont accrues entre deux groupes de pays conduisant, tous les deux, des stratégies macroéconomiques insoutenables :

– les stratégies *des pays du Nord* (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande) consistaient à brider les salaires et les dépenses sociales afin d'engranger des gains de compétitivité et

d'accumuler de forts excédents courants. La faiblesse de la demande intérieure de ces pays comme leurs gains de compétitivité ont pesé sur la croissance de l'ensemble de la zone euro.

– Les pays du *Sud* (Espagne, Grèce, Irlande) ont connu une croissance vigoureuse, impulsée par des taux d'intérêt bas relativement au taux de croissance, qui ont favorisé l'éclosion de bulles immobilières. S'y est ajoutée en Irlande une politique de *dumping* fiscal. Ces pays ont accumulé des pertes de compétitivité et d'importants déficits extérieurs.

Depuis la création de la zone euro, les instances européennes ont été incapables d'impulser une stratégie macroéconomique coordonnée et porteuse. La Commission européenne s'est polarisée sur le respect d'un Pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont les règles (l'interdiction de dépasser 3 % du PIB pour les déficits publics, 60 % du PIB pour les dettes publiques, l'équilibre des finances publiques à moyen terme) n'ont aucun fondement économique. Le Pacte de stabilité et de croissance ne tient pas compte des soldes courants, de la compétitivité, des bulles financières et immobilières. Selon le Pacte, les États devaient perdre toute autonomie en termes de politique budgétaire. Ils devaient d'abord porter leur solde structurel à l'équilibre, puis laisser jouer les seuls stabilisateurs automatiques. La Banque centrale européenne (BCE) devait assurer la stabilisation macroéconomique. Mais il est impossible de stabiliser les conjonctures de 17 pays avec un seul taux d'intérêt et en n'utilisant que la politique monétaire quand la dépression est trop profonde. Le Pacte a dû être oublié pendant la crise.

La Commission a cherché à imposer aux pays membres la mise en place de réformes libérales, la baisse des dépenses publiques et sociales, la dérégulation des marchés du travail, sans voir les périls que faisaient courir la concurrence fiscale et la dérégulation financière.

L'indépendance de la BCE, son refus de financer les dettes publiques des États membres, l'absence de solidarité financière entre les pays de la zone sont devenus problématiques en période de crise financière. À partir de la fin 2008, les marchés financiers ont spéculé sur l'éclatement de la zone. La crise financière s'est prolongée en une crise des dettes publiques de la zone euro, bien que globalement elle ait un déficit public plus faible que celui des États-Unis, de la Grande-Bretagne ou du Japon.

Les instances européennes n'ont pas tiré les leçons de la crise financière. Au contraire, elles veulent utiliser la crise

grecque pour faire oublier la crise financière et la période horrible (pour elles) où elles ont dû accepter de mettre le Pacte de stabilité sous le boisseau. Maintenant, elles veulent utiliser la menace des marchés financiers et des agences de notation pour imposer leurs obsessions de toujours : contrôler les politiques budgétaires, les soustraire à des gouvernements soumis à des votes démocratiques, obliger les pays à réduire leurs dépenses publiques et sociales. Prétendant que ce serait le non-respect du Pacte de stabilité et de croissance qui serait responsable de la crise, elles veulent obliger les pays à abandonner toute autonomie en matière de politique économique.

Une politique d'austérité aveugle...

Pour la Commission européenne, même si la zone a perdu 9 points d'activité du fait de la crise, même si le taux de chômage atteint 10%, la réduction des déficits publics est devenue la question prioritaire, comme si ceux-ci étaient la cause de la crise.

Sous la pression de la BCE, du FMI et de la Commission européenne, les pays du Sud de l'Europe doivent mettre en œuvre des plans drastiques de réduction des déficits publics. L'effort requis représenterait 18 % du PIB pour la Grèce ; de l'ordre de 12 % pour le Portugal, l'Irlande et l'Espagne. Les pays du Sud connaîtraient un fort recul de leur activité, puis une longue période de récession et de chômage élevé. Les autres pays, pressés par la Commission de rentrer dans les clous du Pacte de stabilité et de croissance, craignant de voir leur dette déclassée par les agences de notation, se résignent à mettre en œuvre des politiques budgétaires, en se fixant un objectif de déficit inférieur à 3 % en 2013, puis un objectif de solde équilibré à long terme. Au total, les mesures de restrictions budgétaires représenteraient 2,4 % du PIB en 2011 et 1,7 % en 2012. La croissance en Europe en sera fortement affectée. Selon les prévisions même de la Commission, le PIB de la zone stagnerait du deuxième trimestre 2011 à la mi-2002. La croissance du PIB ne serait que de 1,5 % en 2011, de 0,5 % en 2012. La zone ne sortirait pas de la crise.

Dans ces conditions, les objectifs de déficit public ne pourront être tenus, les pays souffriront d'une hausse des charges d'intérêt et d'une baisse des recettes fiscales, le ratio de dette s'envolera, ce qui justifiera ... la mise en œuvre de nouvelles mesures restrictives !

Si le multiplicateur d'une baisse généralisée des dépenses publiques dans les pays développés est de 2¹, si tous les pays

1. Selon l'estimation du FMI : « Will it hurt? Macroeconomic Effect of Fiscal Consolidation », in *World Economic Outlook*, octobre 2010.

font un effort de 1 point du PIB, l'activité sera réduite de 2 points, les soldes publics ne seront pas améliorés (puisque la baisse d'activité réduira les recettes fiscales), et les ratios de dette augmenteront du fait du ralentissement économique. Cette politique serait indispensable, nous dit-on, pour *rassurer* les marchés, mais une politique qui aboutirait à une longue période de dépression est-elle *rassurante* ?

Ces programmes d'austérité mettent en cause le modèle social européen. Dans tous les pays, ils comportent de fortes réductions des investissements publics, du nombre de fonctionnaires, ils nuiront donc à la qualité de l'enseignement, de la santé, des services publics. Dans de nombreux pays (Royaume-Uni, Portugal, Irlande, Espagne et Grèce), la hausse de la TVA réduit le pouvoir d'achat des ménages. Partout, les retraites publiques sont diminuées et l'âge de la retraite est repoussé. Souvent, les prestations familiales sont réduites. Tous les pays font pression sur leurs salaires pour gagner de la compétitivité.

En 2011, la demande reste nettement insuffisante dans la zone euro. Tant que l'économie européenne ne se rapproche pas à une vitesse satisfaisante du plein emploi, la politique budgétaire ne devrait pas être globalement restrictive dans la zone euro. Les pays du Nord de l'Europe, qui ont des marges de manœuvre, auraient dû entreprendre des politiques expansionnistes pour compenser les politiques restrictives des pays du Sud. Des programmes européens d'investissements écologiques ou de soutien à la ré-industrialisation des pays du Sud auraient dû être lancés.

Il est catastrophique pour l'Europe que les instances européennes utilisent la menace des marchés financiers pour imposer ainsi aux peuples des politiques économiques restrictives, des réformes libérales et des baisses importantes des dépenses sociales. La plus-value en termes de croissance ou de capacité à résister aux chocs que devait apporter la zone euro n'apparaît guère, au contraire. L'Europe devient impopulaire, ce qui empêchera toute évolution institutionnelle, qui serait à coup sur refusée par les peuples, si on leur donnait le droit de la voter.

Renforcer la gouvernance économique ?

La période d'avant la crise, comme la crise elle-même, montre la nécessité de renforcer la gouvernance économique de la zone euro. Mais quelle gouvernance ? S'agit-il seulement de renforcer la surveillance des finances publiques ou de mettre en œuvre une politique économique coordonnée ?

La crise de la dette a renforcé le poids des partisans des règles budgétaires automatiques sans fondement économique, qui priveraient les États membres de l'autonomie de leur politique budgétaire. L'Allemagne souhaite contrebalancer la mise en place d'une certaine solidarité financière européenne par un renforcement du Pacte. Le risque est que le maintien de la zone euro soit payé par le renforcement de règles stupides et par une longue période d'austérité budgétaire qui maintiendra la zone en récession.

Le 30 juin 2010, la Commission a proposé d'introduire un premier « semestre européen », durant lequel les États membres présenteraient leurs politiques budgétaires, de court et de moyen terme, ainsi que leurs projets de réformes structurelles, à la Commission et au Conseil européens, qui donneraient leur avis avant le vote des parlements nationaux, au second semestre. Ceux-ci seront ainsi contraints, plus ou moins contraints, par les décisions prises au niveau européen. Cette proposition a été acceptée par le Conseil européen du 7 septembre 2010.

Certes, un tel processus pourrait être utile s'il s'agissait de définir une stratégie économique concertée : il faudrait évaluer l'écart de production à l'échelle globale ; donc la politique budgétaire à entreprendre globalement ; il faudrait évaluer les déséquilibres extérieurs et en déduire les pays qui devraient pratiquer des politiques budgétaires et salariales plutôt expansionnistes ; ceux au contraire qui devraient pratiquer des politiques plutôt restrictives. Le risque de ce « semestre » est d'augmenter les pressions en faveur de réformes libérales et de politiques d'austérité budgétaire, sans souci de cohérence d'ensemble. Ce « semestre », nouveau processus technocratique, aura aussi pour effet d'éloigner encore les prises de décision du débat démocratique.

En février 2011, la Commission a proposé un premier cadrage pour le premier semestre de coordination de politique économique. Les craintes que l'on pouvait avoir sont confirmées. Ce cadrage ne propose ni une stratégie de croissance, ni une stratégie de réformes en phase avec les exigences de la crise. Il repose sur dix mesures : un assainissement budgétaire rigoureux (dont l'impact macroéconomique n'est pas précisé, la situation des finances publiques reste prioritaire par rapport à celle de l'emploi), la correction des déséquilibres macroéconomiques (celle-ci passe par la modération salariale dans les pays déficitaires, par la libéralisation des services et des commerces dans les pays excédentaires, nulle part par des hausses de salaires ou de dépenses sociales),

la stabilité du secteur financier, rendre le travail plus attractif (comme si le problème actuel était que les salariés refusent de travailler), réformer les systèmes de retraites (c'est-à-dire les rendre moins coûteux, favoriser les fonds de pensions), réinsérer les chômeurs (par la réforme, c'est-à-dire la baisse des prestations), concilier sécurité et flexibilité sur le marché du travail, exploiter le potentiel du marché unique (toujours la libéralisation des services et des commerces), attirer les capitaux privés pour favoriser la croissance (il s'agit de mettre sur pied des partenariats public-privé au risque d'augmenter le coût des investissements publics), permettre l'accès à l'énergie à un prix abordable (mais cela passe-t-il par les mesures proposées de privatisation et de mise en concurrence ?). La stratégie macroéconomique, le tournant écologique, la politique industrielle, la mise au pas des marchés financiers sont oubliés dans ce cadrage.

Le 29 septembre 2010, la Commission a présenté un ensemble de propositions, les six directives, visant à renforcer la gouvernance économique :

Les pays pourront être sanctionnés si les dépenses publiques augmentent plus vite que le taux de croissance *prudent* du PIB (sauf si ceci est compensé par des hausses de recettes ou si le pays est en situation d'excédents budgétaires). Cela interdirait les mesures de soutien par la hausse des dépenses publiques. Comment évaluer la croissance *prudente* ? En période de dépression économique, avons-nous vraiment besoin de « prudence » ? Que se passerait-il si, par « prudence », les ménages renonçaient à consommer et les entreprises à investir ?

Les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB pourront être soumis à une procédure de déficit excessif si le ratio de dette n'a pas diminué d'au moins un vingtième par an de l'écart avec 60 % (ceci en moyenne au cours des 3 dernières années). Mais il est impossible d'éviter la croissance du ratio de dette en période de ralentissement économique. Cette nouvelle règle renforce la contrainte sur le déficit en période de faible croissance. Pour un pays ayant une dette de 90 % du PIB et une inflation de 2 % par an, le déficit public ne devra pas dépasser 2 % du PIB si sa croissance est de 2 % : le déficit public devra être limité à seulement 1 % si sa croissance ne dépasse pas 1 % ; la règle est pro-cyclique.

Le projet maintient la limite de déficit budgétaire de 3 % du PIB, l'objectif d'équilibre à moyen terme et la contrainte pour les pays ayant un déficit structurel de réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 % par an, alors même que ces

contraintes n'ont aucun fondement macroéconomique et ont été la source de tensions permanentes dans la zone depuis 1999. La Commission veut que les sanctions pour non-respect de ces règles deviennent automatiques et plus lourdes.

Les pays dont les dépenses publiques augmentent *trop* vite ou ceux soumis à une procédure de déficit excessif (PDE) devront faire un dépôt (de 0,2% à 0,5% du PIB), qui pourra être confisqué si les mesures requises ne sont pas mises en œuvre.

La Commission veut imposer aux pays d'intégrer dans leurs constitutions ou leurs lois-cadres budgétaires les règles européennes (les limites de 3 et de 60 %, l'objectif d'équilibre à moyen terme) et de mettre en place un contrôle du respect de ces règles par une « institution budgétaire indépendante ».

La Commission réclame qu'il faille désormais la majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer aux mesures et aux sanctions qu'elle préconise, cela devant assurer l'automatisme des sanctions.

La Commission se propose de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs en suivant un tableau de bord des variables pertinentes (compétitivité, déficit extérieur, dettes publiques et privées). Le taux de chômage n'y figure pas. Une procédure de déséquilibres excessifs sera là aussi mise en place. Des recommandations seront envoyées aux pays en situation de déséquilibre. Des amendes (de 0,1% du PIB) pourront être décidées. Mais rien n'indique que la surveillance sera symétrique, que l'on sanctionnera les pays qui pèsent sur les autres par des politiques budgétaire et salariale trop restrictives. Rien n'indique que la Commission préconisera une stratégie coordonnée pour lutter contre les déséquilibres : compenser la politique restrictive de certains pays par des politiques expansionnistes dans d'autres, réduire les différentiels de compétitivité par des hausses de salaire dans les pays où la part des salaires dans la valeur ajoutée a diminué, lancer de grands emprunts européens pour aider les pays en difficulté et pour financer la reconversion verte de l'industrie.

La France avait essayé d'infléchir ce projet, de faire que le Conseil soit dans l'obligation d'adopter les propositions de la Commission à la majorité, mais elle a dû s'incliner.

En octobre 2011, le projet (les 6 directives) a été voté par le Parlement européen dans le silence des médias et donc une totale indifférence des peuples. Le Parlement a même aggravé le texte : la Commission pourra sanctionner quasi automatiquement un pays qui ne respecte pas la trajectoire exigée

de déficit public (il faudra une majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer à la Commission). Le Parlement a cependant fait préciser qu'un pays avec trop d'excédents extérieurs pourra être sanctionné. Il a aussi refusé la proposition franco-allemande qu'un pays soumis à une procédure de déficit excessif, qui ne respecterait pas les recommandations de la Commission, puisse se voir priver de fonds structurels.

Cet ensemble de directives met en cause l'autonomie des États membres ; les oblige au strict respect de règles sans signification économique qui nuisent à leur capacité à stabiliser leur économie. Il augmentera encore les tensions entre la Commission et les États membres. Il soumet la politique budgétaire des États à des comités d'experts, alors que la crise a bien montré le besoin d'une action forte et résolue. La Commission reste dans sa vision technocratique : il lui faut contrôler des États membres dénoncés implicitement comme gaspilleurs et indociles. C'est une nouvelle étape vers la dépolitisation des politiques budgétaires. Par ailleurs, ce projet est dangereux au niveau économique : il imposera à tous les pays de se lancer dans des politiques d'austérité qui freineront la reprise pour atteindre un objectif, l'équilibre des finances publiques, qui peut être incompatible avec les nécessités de l'équilibre macroéconomique.

Il permettra théoriquement à la Commission d'exercer une forte influence sur les politiques budgétaires des États-membres, d'autant que sa pression renforcera celle des marchés financiers et des pays vertueux. En même temps, cette pression sera unidirectionnelle : vers des politiques d'austérité et pas vers des politiques de croissance. La Commission ne tire qu'une leçon de la crise : il faut mettre au pas les politiques budgétaires et non, il faut mettre les marchés hors d'état de nuire, et non, il faut prendre des sanctions contre les politiques de recherche effrénée de compétitivité des pays du Nord de l'Europe.

Sous l'impulsion de l'Allemagne, un *Pacte pour l'euro plus*, a été adopté au Conseil de la zone euro du 11 mars. Les chefs d'État et de gouvernement devront prendre des engagements précis devant leurs pairs et devant la Commission, qui veilleront au respect de ces engagements. On reste dans une problématique où chaque pays doit s'engager à renforcer sa compétitivité et à introduire des réformes libérales ; il n'y a pas de coordination pour la croissance. Les pays doivent améliorer leur compétitivité en surveillant l'évolution des coûts unitaires de main d'œuvre ; il leur faut revoir les mécanismes d'indexation des salaires (mais dans le respect de

l'autonomie des partenaires sociaux) ; reste que rien n'indique que les salaires devront, au moins, suivre la productivité et qu'un rattrapage devrait être effectué en Allemagne ou en Autriche où les salaires ont moins progressé que la productivité. La promotion de l'emploi passe par des réformes du marché du travail, par le renforcement de l'attractivité du travail, pas par des mesures macroéconomiques ou par la politique industrielle. Les pays devront ajuster l'âge de la retraite à l'espérance de vie. Chaque pays doit introduire dans sa loi cadre budgétaire ou sa constitution une règle budgétaire (un plafond à la dette publique, limitation du déficit, ou des dépenses publiques) (mais que se serait-il passé si un tel plafond avait été en place durant la crise ?). Cette règle budgétaire doit être équivalente au Pacte de stabilité et de croissance, la Commission étant chargée de vérifier cette équivalence.

Le *Pacte pour l'euro plus* permettrait aux instances européennes d'intervenir directement dans deux domaines qui étaient jusqu'à présent des prérogatives nationales : la protection sociale et les négociations salariales.

Ainsi, trois mécanismes ont été introduits qui vont dans le même sens et font triple emploi : le semestre européen, la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et le Pacte pour l'euro. La coordination ne visera pas à améliorer la croissance ou l'emploi, mais à réduire les salaires, les dépenses publiques et sociales. C'est toute l'ambiguïté de la construction budgétaire actuelle : il faut une meilleure coordination, mais celle qui est introduite par la Commission et les gouvernements libéraux ne va pas dans le bon sens.

En octobre 2011, le Conseil européen a décidé une nouvelle fois une surveillance accrue des politiques économiques et budgétaires. Les pays s'engagent à consulter la Commission et le Conseil en cas de mesures importantes de politique économique ; les budgets des pays sous procédure de déficit excessif (PDE) seront étroitement contrôlés par la Commission ; les pays s'engagent à suivre ses recommandations. Il est bien précisé que tous les pays soumis à une telle procédure, c'est-à-dire en fait tous les pays de la zone en 2011, devaient respecter leurs engagements de solde public indépendamment de l'évolution macroéconomique. Non seulement donc, ne pas mettre en œuvre de politiques anti-cycliques, mais même pratiquer des politiques pro-cycliques, des politiques d'autant plus restrictives que les perspectives macroéconomiques seront mauvaises. Encore pire que ce que prévoyait la défunte fausse « règle d'or » !

Des économistes, et même des ministres, allemands ou néerlandais, ont réclamé qu'un pays qui ne respecterait pas le Pacte de stabilité et de croissance puisse être condamné par la Cour de justice de l'Union européenne (l'ancienne CJCE, Cour de justice des Communautés européennes). Le président de la BCE propose qu'un Commissaire européen soit responsable des finances des pays de la zone euro et puisse contrôler les budgets des États membres.

Nous assistons donc au renforcement de règles budgétaires, contraignantes et absurdes, incompatibles avec les nécessités de la gouvernance macroéconomique. C'est toute l'ambiguïté de la construction européenne actuelle : il faut une meilleure coordination des politiques économiques, mais celle qui est introduite aujourd'hui ne va pas dans le bon sens. La Commission, la BCE, certains États membres poussent à plus de fédéralisme, c'est-à-dire plus de pouvoir à la Commission, mais ce fédéralisme ne respecterait pas la démocratie : le pouvoir passerait aux mains de technocrates non élus qui imposeraient aux peuples la seule politique possible. Faut-il payer ce prix pour la survie de la zone euro ? C'est toute l'ambiguïté de la montée du projet de fédéralisme en Europe. Le fédéralisme pour quoi faire ? Imposer des politiques d'austérité et des réformes libérales aux peuples européens ? Ou mettre en œuvre une politique de rupture visant à émanciper les politiques budgétaires des marchés financiers, à reconstruire un système bancaire public, à permettre une relance écologique, à financer un renouveau industriel en Europe ? ■