



Réforme du Traité : une Europe plus solidaire... avec les marchés ?

Les économistes atterrés

atterres@gmail.com

11 Mars 2011

www.atterres.org

Entré en vigueur depuis à peine plus d'un an, le Traité de Lisbonne va déjà devoir être réformé d'urgence. Il interdit en effet aux pays de la zone euro de venir en aide à un autre pays membre de la zone. Or, au printemps 2010, il a bien fallu improviser en catastrophe un « Fonds européen de stabilité financière » pour permettre à la Grèce, puis à l'Irlande de continuer à honorer le service de leur dette publique. Cette violation manifeste du Traité a été critiquée par la Cour constitutionnelle allemande, qui a exigé sa réforme pour le mettre en conformité avec la réalité. Mais les réformes annoncées ne vont pas seulement pérenniser le Fonds, rebaptisé Mécanisme européen de stabilité. Elles vont aussi – et surtout – pérenniser la tutelle des intérêts financiers sur les politiques économiques des États européens.



La « discipline des marchés » a fait faillite...

L'étrange clause de « non-sauvetage » (*no bail-out*), introduite dès le traité de Maastricht qui a fondé l'euro, semble incompréhensible au citoyen ordinaire. Pourquoi interdire aux États qui unissent leurs monnaies de s'entraider ? En fait la clause reflétait l'obsession néolibérale d'imposer aux États la discipline des marchés financiers. Avec l'interdiction faite (par le même traité de Maastricht) de recourir à la Banque centrale européenne pour financer leurs déficits, les États ont été contraints d'emprunter sur les marchés. Il leur faut donc satisfaire aux critères et exigences de l'industrie financière et des agences de notation. Interdire l'aide entre États, c'est obliger chacun à se présenter seul devant le tribunal des marchés. Chaque État doit donc respecter rigoureusement leur loi : réformes fiscales favorables aux revenus du capital, baisse des dépenses publiques, flexibilité, privatisations... Les marchés puniront tout État « laxiste » par des taux d'intérêt élevés (la prétendue prime de risque) qui l'obligeront à revenir dans le droit chemin.

Ce brillant dispositif s'est effondré avec la crise financière. Celle-ci l'a démontré une nouvelle fois : les marchés financiers n'étant ni efficaces ni rationnels, il est aberrant de leur confier la tutelle des politiques économiques des États. Comment attendre de marchés spéculatifs, instables, moutonniers, errant de booms en krachs, qu'ils disciplinent quoi que ce soit ? Pourtant aucune leçon n'a été tirée de cet échec prévisible et annoncé. Avant 2008, les déficits budgétaires étaient contenus, même si les réformes fiscales favorables aux hauts revenus avaient érodé les recettes des États. C'est la crise financière qui a dramatiquement creusé la dette et les déficits. Et c'est encore à la finance dérégulée qu'on demande de financer les déficits qu'elle a provoqués ! Un cas particulièrement délirant est celui de l'Irlande : son brutal plan d'austérité vise à financer le renflouement des banques irlandaises pour que leurs frasques ne coûtent pas un centime d'euro à leurs créanciers, et principalement aux banques

européennes. Mais le cas grec n'est pas mal non plus, où le FMI et la Commission européenne imposent privatisations, baisses des salaires et des pensions, facilitation des licenciements... encore et toujours pour garantir aux créanciers un remboursement rubis sur l'ongle de la dette publique.

La crise de la zone euro traduit le caractère inadapté des mécanismes de coordination économique existants – le « Pacte de stabilité et de croissance » – et l'absence d'une vraie solidarité financière. Le Conseil européen des 24 et 25 mars devrait en tirer un bilan lucide. Mais tout indique au contraire que les chefs d'État et de gouvernement ne prendront pas le tournant nécessaire et enfonceront encore plus l'Europe dans une impasse.



Comme nous l'expliquions dans le *Manifeste d'économistes atterrés*, l'origine du problème réside dans la conception même de la gouvernance économique européenne. Il existe certes une coordination des politiques économiques, mais elle privilégie la réduction des dépenses sociales et le contrôle des finances publiques au détriment de l'emploi, la concurrence au détriment de la coopération. La financiarisation débridée des économies, le dumping fiscal social et salarial entre pays européens, la concurrence pour attirer les capitaux ont abouti à cette curiosité historique : une monnaie unique entre des pays en guerre économique les uns contre les autres. Guerre remportée pour l'instant par l'Allemagne, qui dégage d'énormes excédents commerciaux, basés sur une austérité salariale sans faille – une véritable « déflation compétitive ». Mais ceux qui vantent le succès de la politique allemande oublient que sa généralisation à toute l'Europe – réclamée par M. Trichet pour qui les hausses de salaires sont en tout temps et en tout lieu « la dernière bêtise à faire » – réduirait à néant l'avantage compétitif allemand et enfoncerait toute l'Union dans la dépression.

... mais il faudrait encore la renforcer ?

Que proposent donc les autorités européennes pour remédier au vice de conception des traités actuels ? Les dirigeants de l'Union, la Commission et le FMI prétendent renforcer la solidarité entre les pays de la zone euro en pérennisant le Fonds de stabilité. Curieuse solidarité en vérité. Loin de redonner aux États des marges de manœuvre par rapport aux marchés financiers, cette réforme veut resserrer l'étau. Les traités européens voulaient imposer aux États la discipline des marchés. Maintenant que ceux-ci ont montré leur incapacité à se discipliner eux-mêmes, il s'agit non de les mettre hors d'état de nuire, mais de suppléer leurs mécanismes défaillants par des instruments politiques (les fameuses « conditionnalités ») qui imposeront directement aux États les objectifs de la finance.

La spéculation provoque des crises et donc des déficits : les « marchés » n'aiment pas les déficits ? Qu'à cela ne tienne : on va tous ensemble renforcer la pression sur les dépenses sociales et introduire dans les Constitutions l'obligation de l'équilibre budgétaire. La spéculation provoque des hausses des matières premières et agricoles, et les salariés revendiquent : les « marchés » n'aiment pas les hausses de salaire ? On va tous ensemble aggraver l'austérité salariale. Si « solidarité » il y a, c'est avec l'industrie financière.

Telle est la signification réelle des innovations institutionnelles aujourd'hui en débat : la pérennisation du fonds de stabilité, la surveillance réciproque des politiques budgétaires (procédure dite du « semestre européen ») et le « Pacte pour l'euro ». Trois remèdes qui aggravent le mal (cf. encadrés).



« Mécanisme européen de stabilisation » ou de punition ?

Le Fonds européen de stabilité financière créé en mai 2010 a été autorisé à emprunter 750 milliards d'euros sur les marchés financiers pour venir en aide aux pays attaqués par ces mêmes marchés. Ce fonds n'était créé que pour trois ans, l'aide apportée était très fortement conditionnée à la mise en œuvre de plans de réduction des déficits publics, et les taux pratiqués étaient très élevés (5 à 6%), incorporant une prime de risque. C'est paradoxal puisque le Fonds, considéré par les opérateurs financiers comme aussi sûr que l'Allemagne, empruntait à un taux faible, proche de 3%. Mais comme le soulignait John Monks, le président de la Confédération européenne des syndicats, dans une lettre adressée à la Commission en janvier 2011, ces conditions, ajoutées aux brutaux plans d'austérité et de privatisations, ressemblent « aux clauses de réparation (punition) du traité de Versailles » et « réduisent les pays membres à un statut quasi colonial ». Accusation légitime mais lourde de signification quand on se souvient que ce traité humiliant, imposé en 1919 à l'Allemagne et dénoncé alors par Keynes, a débouché sur la prise du pouvoir par les nazis quelques années plus tard...

Pour pérenniser le Fonds de stabilité, le Conseil européen doit donc adopter une réforme a *minima* du Traité de Lisbonne qui consiste à rajouter à l'article 136 : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Semestre européen : resserrer l'étou

La Commission a introduit avec l'accord du Conseil une procédure de surveillance mutuelle qualifiée de « semestre européen »: les États membres présentent au premier semestre de chaque année leurs politiques budgétaires, de court et de moyen terme, et leurs projets de réformes structurelles à la Commission et au Conseil européen, qui donnent leur avis avant le vote des parlements nationaux au second semestre. Les parlements nationaux seront donc plus ou moins contraints par les décisions prises au niveau européen.

Un tel processus pourrait être utile s'il s'agissait de définir une stratégie économique pour l'emploi et les investissements écologiques. Mais en réalité il s'agit d'accroître les pressions en faveur de politiques d'austérité budgétaire et de réformes libérales. On le voit aujourd'hui : la Commission a lancé des « Processus de déficit excessif » (PDE) contre la plupart des pays de la zone, mais elle ne demande pas aux pays qui ont des marges de manœuvre d'accroître leurs dépenses ou leurs salaires pour compenser les efforts que font la Grèce, l'Irlande ou l'Espagne.

La Commission prône un « assainissement budgétaire rigoureux », le rétablissement des finances publiques reste prioritaire par rapport à celui de l'emploi. Elle demande une « correction des déséquilibres macroéconomiques », par la modération salariale dans les pays déficitaires, la libéralisation des services et des commerces dans les pays excédentaires, mais jamais, nulle part, par des hausses de salaires.

Elle recommande aussi de favoriser « la stabilité du secteur financier » (mais sans couper les ailes à la spéculation), de « rendre le travail plus attractif » (comme si le problème actuel était que les salariés refusent de travailler), de « réformer les systèmes de retraites » (pour réduire les coûts et favoriser les fonds de pension, malgré la crise financière permanente !)...

Le tournant écologique, la réforme fiscale progressiste, la politique industrielle, la convergence sociale vers le haut restent les grands oubliés de ce semestre.



Une « gouvernance économique » pour tirer vers le bas

La Commission propose un « Pacte pour l'euro » visant à radicaliser la logique du « Pacte de stabilité et de croissance », qui a pourtant totalement échoué. Le projet présenté le 11 mars à l'Ecofin maintient la limite de déficit budgétaire de 3 % du PIB, l'objectif d'équilibre à moyen terme et la contrainte de réduire les déficits structurels d'au moins 0,5 % par an. Les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB pourront être soumis à une « procédure pour déséquilibre excessif » s'ils ne diminuent pas leur dette à une vitesse prédéterminée, indépendamment de la conjoncture. Ils encourrent une amende de 0,2 % de leur PIB.

Non contente d'avoir une « Banque centrale indépendante » de tout pouvoir démocratique, la Commission propose la création d'une « institution budgétaire indépendante » qui vérifierait le respect des règles budgétaires européennes. Afin d'assurer la quasi-automatisme des sanctions, elle réclame l'obligation d'une majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer aux mesures et aux sanctions qu'elle préconise. La Commission se propose de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs en suivant un tableau de bord de variables (coût salarial, déficit extérieur, dettes publique et privée), parmi lesquelles le taux de chômage ne figure évidemment pas. Mais la surveillance ne tirera que vers le bas : on ne sanctionnera pas les pays qui pèsent sur les autres par des politiques budgétaire et salariale trop restrictives. On ne les incitera pas à accroître leurs salaires ou leurs dépenses publiques pour converger vers le haut avec d'autres pays.

La Commission reste dans sa vision néolibérale : il lui faut contrôler des Etats membres gaspilleurs et indociles. Peu importe que la crise ait montré la responsabilité écrasante de la finance dans l'instabilité économique.

Le gouvernement allemand, avec l'aide de la France, avait fait pression sur la Commission avec un projet de « Pacte de compétitivité pour la convergence » - une belle contradiction dans les termes. En échange de sa participation au Fonds, l'Allemagne veut ainsi avoir un droit de regard sur les institutions et les stratégies des autres pays. Le « Pacte de compétitivité » visait notamment la suppression de l'indexation des salaires sur les prix, l'ajustement de l'âge de la retraite à 67 ans partout, l'introduction dans les Constitutions d'un plafond à la dette... Le « Pacte pour l'euro » ne reprend pas ces dispositions à la lettre mais en conserve l'esprit : libéralisation des secteurs protégés, modération salariale, réforme des retraites en ligne avec l'espérance de vie, introduction de « freins à la dette » dans les législations nationales...



D'autres politiques vraiment solidaires sont possibles

Jusqu'à présent les décisions et les projets évoqués n'ont même pas suffi à rassurer les marchés financiers. Mi-février 2011, les taux imposés par les marchés pour les titres à 10 ans étaient de 3,2 % pour l'Allemagne, 3,55 % pour la France, mais de 4,8 % pour l'Italie, 5,35 % pour l'Espagne, 7,45 % pour le Portugal, 9,1 % pour l'Irlande, 11,7 % pour la Grèce. Les marchés financiers anticipent une cessation de paiement de ces derniers pays et certains opérateurs misent sur un scénario d'éclatement de la zone euro. Pour continuer (combien de temps ?) à honorer leur dette, les pays attaqués doivent supporter des taux d'intérêt élevés, adopter l'austérité budgétaire et réduire leurs salaires pour rétablir leur compétitivité. Cela les condamne à une longue période de stagnation et de chômage qui empêchera *in fine* une réelle réduction des déficits.



Le débat sur la gouvernance économique peut-il faire l'impasse sur les leçons de la crise ? Celle-ci est due à des stratégies économiques partout basées sur la pression sur les salaires et les dépenses publiques, la baisse de la demande étant compensée par des gains de compétitivité pour les pays néo-mercantilistes (Allemagne), ou par des bulles financières et immobilières et la croissance de l'endettement des ménages dans les pays anglo-saxons et les pays du Sud de l'Europe. La faillite de ces deux stratégies a obligé les États à laisser filer les déficits publics pour limiter la récession. Réduire ces déficits ne peut se faire qu'après avoir défini un autre modèle économique qui devrait s'appuyer d'un côté sur une augmentation de la part des salaires et des revenus sociaux, dans les pays néo-mercantilistes comme dans les pays anglo-saxons, de l'autre sur une nouvelle politique industrielle, visant à organiser et à financer le tournant vers une économie durable.

Les difficultés des finances publiques avant la crise proviennent de la stratégie de concurrence fiscale organisée. La restauration des finances publiques passe par la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. Pour réduire les déficits publics, il faut accroître la taxation des revenus financiers, des plus-values, des hauts revenus dont le gonflement est une des causes de la crise. À l'échelle européenne, cela passe par une stratégie d'harmonisation fiscale, fixant des taux d'imposition minimale pour les entreprises, les revenus élevés, les patrimoines, garantissant à chaque pays la possibilité de taxer ses entreprises et ses résidents.



Faire vivre l'Europe suppose un changement total de paradigme. L'Europe ne doit pas viser à imposer l'austérité sans fin, mais à faire vivre un modèle spécifique de société qu'il faut profondément renouveler. Certes les économistes critiques ne sont pas tous d'accord sur la nature de ce renouvellement. Certains d'entre nous souhaitent que l'Europe s'oriente vers une croissance soutenable, un « green new deal ». D'autres préconisent plutôt de bifurquer vers un modèle alternatif où le « bien-vivre » ne serait plus mesuré par le PIB. Nous ne sommes pas non plus unanimes sur toutes les mesures à privilégier pour sortir de l'impasse actuelle qui menace l'avenir de la construction européenne. Certains d'entre nous estiment que l'Union européenne devrait garantir l'ensemble des dettes publiques des pays membres, ce qui enlèverait toute justification aux primes de risque actuellement exigées par les investisseurs financiers pour acquérir des obligations des États les plus soupçonnés d'insolvabilité. D'autres pensent que les dettes publiques, largement illégitimes du fait de leur origine (les baisses d'impôts sur les riches, la crise financière, le sauvetage des banques), devraient être d'abord restructurées, et même pour une large part dénoncées. C'est le débat démocratique qui doit se développer et permettre au bout du compte aux peuples de décider.

Cependant nous sommes unanimes à penser qu'il faut réformer les traités européens pour réduire l'importance des marchés financiers, desserrer l'étreinte qu'ils font peser sur les peuples et construire une véritable solidarité entre les pays, qui repose sur la coopération et l'harmonisation dans le progrès.

Une première exigence pour affranchir les États de la tutelle des marchés financiers, est de garantir le rachat de titres publics par la BCE, si nécessaire. Les États doivent pouvoir se financer directement auprès de la Banque centrale européenne à bas taux d'intérêt. Il n'est pas supportable que les banques privées fassent des profits records en prêtant aux États à des taux prohibitifs alors qu'elles se financent à un taux très faible auprès de la BCE.

Une deuxième nécessité est de reporter les coûts de la récession et les pertes des banques sur leurs actionnaires et sur les ménages les plus aisés. Il est inacceptable d'imposer le chômage, la précarité et les baisses de salaires pour préserver la finance. Les profits et les bonus records des banques en 2010 sont indécents. Les citoyens islandais ont montré la voie en refusant par référendum de payer pour les folies de leurs banques. Les Grecs et les Irlandais ont exprimé haut et fort leur refus de continuer dans cette voie. Il faut en changer.

Une troisième urgence est de désarmer la spéculation qui continue à sévir contre la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne... Taxer les transactions financières, à commencer par les transactions impliquant l'euro ; réguler strictement les marchés de produits dérivés, notamment ceux basés sur les matières premières et agricoles ainsi que les CDS (ces titres d'assurance contre la faillite d'un État qui se sont transformés en outil de spéculation contre les mêmes États) ; limiter drastiquement l'activité des fonds spéculatifs et en particulier les « effets de levier » qui multiplient les opportunités et les risques de la spéculation ; interdire la spéculation pour compte propre des banques et démanteler celles qui sont « trop grosses pour faire faillite »... Autant de décisions urgentes qui ne peuvent plus être retardées.



Le quatrième impératif est d'instaurer des politiques économiques européennes coopératives. Au lieu de privilégier toujours et partout la concurrence et les ajustements vers le bas, il faut faire pression sur l'Allemagne – et appuyer les mouvements sociaux allemands – pour accroître les salaires et les prestations sociales afin de réduire ses excédents commerciaux qui déstabilisent toute l'Europe. Il faut faire cesser la concurrence fiscale qui mine les recettes publiques des pays de l'Union, en harmonisant vers le haut l'imposition des sociétés. Il faut rétablir les finances publiques en annulant les contre-réformes fiscales néolibérales et en restaurant une fiscalité progressive. Il faut créer une vraie solidarité budgétaire européenne par l'instauration d'une fiscalité unifiée sur les transactions financières et les énergies fossiles...

Croire que la réforme programmée du Traité renforcera la solidarité européenne serait une grave erreur. Au contraire cette réforme resserre l'étau de la finance sur l'Union européenne. Elle valide les plans d'austérité déjà imposés et prépare leur généralisation. Elle poursuit obstinément la course de l'Union européenne vers l'implosion.