

L'intégration européenne à la croisée des chemins:

Approfondir la démocratie pour la stabilité, la solidarité et la justice sociale

– EuroMemorandum 2012 –

Introduction

1 L'aggravation de la crise de l'Union européenne

- 1.1 La zone euro entre dans « une phase nouvelle et dangereuse »
- 1.2 L'« austérité » comme orientation politique
- 1.3 Les contradictions dans les politiques d'élargissement et de voisinage de l'UE
- 1.4 Radicaliser le néo-mercantilisme dans les politiques commerciales et de développement
- 1.5 Une crise complexe qui s'aggrave – les exemples de l'énergie et l'agriculture

2 Les mauvaises politiques conduisent à de mauvais résultats – Une critique des politiques de l'Union européenne

- 2.1 Politiques macroéconomiques : vers un régime de surveillance
- 2.2 La réforme du secteur financier contrecarrée par un intense lobbying
- 2.3 Austérité: La mauvaise politique pour les maux de l'UE
- 2.4 Les politiques d'élargissement et de voisinage manquent de vision politique
Encadré 1: La politique migratoire de l'UE et la crise économique
- 2.5 Les politiques commerciales et de développement: manier le bâton et non la carotte
- 2.6 Action inadéquate et insuffisante: l'exemple de la politique agricole commune

3 Renforcer la démocratie et la justice sociale en Europe

- 3.1 Alternatives financières et budgétaires
- 3.2 Il faut d'urgence des alternatives à l'austérité
- 3.3 Soutenir un développement national autonome dans les pays partenaires
- 3.4 Prendre ses responsabilités dans les politiques commerciales et de développement
Encadré 2: Questions d'impôts : L'UE un modèle pour les Pays les moins avancés ?
- 3.5 Le développement durable et la politique agricole commune

Déclaration de soutien

Le texte intégral de l'EuroMemorandum s'appuie sur les discussions et les communications présentées au 17ème Atelier sur la politique économique alternative en Europe, organisé par le Groupe EuroMemo, les 16-18 Septembre 2011 à Vienne, en Autriche. Le texte est basé sur les contributions de Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Cesen, Rolf Czeskleba-Dupont, Judith Dellheim, Trevor Evans, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Roland Kulke, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Diana Wehlau et Frieder Otto Wolf.

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

Résumé

La crise de la zone euro menace l'avenir de l'intégration européenne. Mais au lieu de contester le pouvoir des institutions financières qui sont à l'origine de la crise, les autorités européennes ont imposé des programmes d'austérité à la Grèce et à d'autres pays périphériques de la zone euro. Elles ont élaboré des politiques centralisées pour imposer à tous les États membres une discipline budgétaire hautement restrictive qui risque de saper la légitimité démocratique de l'Union européenne (UE).

Les mesures budgétaires restrictives ont déprimé la demande en Europe, et les prévisions économiques pour 2012 indiquent une quasi-stagnation. Ce qui aggravera les difficultés des pays en déficit face au service de leur dette. Un sommet de la zone euro à la fin octobre 2011 a décidé que la dette de la Grèce devait être réduite de 50%, mais la panique a gagné les détenteurs d'obligations. Ce qui a affecté aussi de grands pays comme l'Italie et l'Espagne.

Les programmes d'austérité dans les pays européens de l'Est (Lettonie, Roumanie et Hongrie) et la périphérie de la zone euro (Grèce, Portugal et Irlande), ont conduit à des récessions particulièrement graves. Les coupes budgétaires importantes ont été accompagnées de demandes de privatisations et de déréglementation des marchés du travail.

Les pays voisins du Sud-Est de l'Union européenne et la Turquie, dont beaucoup étaient tributaires des entrées de capitaux, ont aussi été durement touchés par la crise. Comme les pays d'Afrique du Nord, ceux-ci avaient tous été fortement encouragés par l'UE à ouvrir leurs économies.

La croissance dans plusieurs pays européens, en particulier l'Allemagne, a bénéficié de la forte reprise du commerce mondial depuis 2010, mais comme les excédents générés par la Chine et le Japon, cela contribue à une extension dangereuse des déséquilibres mondiaux. Les faibles taux d'intérêt en Europe, et surtout aux États-Unis, ont conduit à la déstabilisation des entrées de capitaux dans plusieurs pays à revenu intermédiaire, augmentant leurs taux de change.

La catastrophe de Fukushima a conduit l'Allemagne à rétablir son programme d'abandon de l'énergie nucléaire, mais cela n'a pas été fait ailleurs en Europe. Après l'échec de la conférence de Copenhague, l'UE n'a pas réussi non plus à formuler une réponse adéquate dans le domaine du changement climatique. La production agricole européenne, qui est basée sur un modèle industriel qui a échoué, a des effets sociaux et environnementaux négatifs dans l'UE et sape la capacité des pays en développement à se nourrir.

Les mauvaises politiques conduisent à de mauvais résultats

L'UE n'a pas su apporter une réponse adéquate à la crise de la zone euro. Les réformes proposées pour le Pacte de stabilité et de croissance sont basées sur l'idée fallacieuse que, si les déficits publics sont limités, les forces du marché assureront un développement équilibré. Avant la crise l'Allemagne avait accumulé un très fort excédent de son compte courant, alors que des déficits importants dans le sud de l'Europe ont été financés par des entrées de capitaux. La crise financière en 2008 a conduit à une forte baisse des dépenses privées et nécessita une augmentation importante des dépenses publiques. La nouvelle législation de l'UE fait référence à la coordination des politiques, mais l'accent principal est mis sur la surveillance et les menaces pour soumettre les pays aux économies plus faibles à une tutelle élargie à tous les aspects de la politique publique.

Les banques européennes, qui ont subi des pertes importantes sur les obligations d'État, sont directement menacées par la crise de la zone euro. Mais elles ont conduit des campagnes massives de lobbying contre les réformes financières. Les modestes propositions touchant les produits dérivés et les exigences de capitaux propres pour les banques ont été vidées de leur substance. La Commission a proposé d'introduire une taxe sur les transactions financières, mais elle exclut les opérations de change et se heurte à l'opposition d'États jouant un rôle clé.

La crise a mis à nu les structures productives divergentes dans l'UE. Les politiques régionales ont mis l'accent sur les infrastructures physiques et la formation, mais aucune attention n'a été accordée aux politiques industrielles, que le noyau néo-mercantiliste autour de l'Allemagne n'a aucun intérêt à

promouvoir. Les politiques de l'UE ont eu tendance à figer la division du travail existant en Europe. Imposer des politiques d'austérité aux pays périphériques va renforcer cette tendance.

La politique méditerranéenne de l'UE a été remise en question par les soulèvements populaires en Tunisie et en Égypte ; bien que la démocratisation ait été bien accueillie, le modèle économique qui a conduit à la poussée de la pauvreté et du chômage n'a pas été réexaminée et l'UE continue à promouvoir le libre-échange. La politique de voisinage et d'élargissement de l'UE est dans l'impasse, les négociations avec la Turquie et des pays de l'ex-Yougoslavie font peu de progrès et il y a beaucoup d'hésitation sur de futurs élargissements dans de nombreux États membres de l'UE.

La politique commerciale de l'UE, qui du bout des lèvres cherche à conclure le Cycle de Doha, a glissé de manière décisive vers la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange. L'Union européenne exerce une pression croissante sur l'Afrique, les Caraïbes et le groupe des pays du Pacifique pour qu'ils signent des accords de partenariat économique, qui comportent des engagements élargis à ouvrir leurs pays au commerce et aux investissements de l'UE.

L'UE a adopté, à tort, le concept militaire de «sécurité» pour désigner une façon illusoire de sortir de la dépendance du marché mondial de l'énergie et des matières premières. Le nouveau document de la Commission sur la politique agricole fait un pas important vers des politiques durables. Mais s'il reconnaît l'importance sociale du travail agricole, il ne réserve pas pour autant les subventions aux agriculteurs actifs.

Renforcer la démocratie et la justice sociale en Europe

La BCE doit agir immédiatement comme prêteur en dernier ressort sur le marché des obligations de la zone euro pour briser le cycle de la chute des cours et de la panique des vendeurs. Ensuite, l'importante expansion de la taille et de la puissance du secteur financier au cours des trois dernières décennies doit être radicalement inversée. Les banques commerciales et d'investissement devraient être séparées ; les banques coopératives, celles du secteur public, celles à but non lucratif devraient être encouragées à financer des projets d'investissements souhaitables sur le plan social et écologique ; les activités des banques d'investissement, les *hedge funds* et les fonds de capital-investissement devraient être étroitement limitées. La plupart des produits dérivés devraient être interdits, et tous les titres négociés sur des plates-formes publiques. Une taxe sur les transactions financières devrait être introduite sur toutes les transactions financières, et une agence européenne de notation publique créée.

Le niveau actuel de la dette publique, en particulier en Grèce, n'est pas soutenable. Un audit de la dette, comme cela a été fait en Equateur, devrait déterminer quelles dettes sont légitimes, et quelles institutions devraient supporter les décotes. Dans les pays ayant une dette publique très élevée, elle devrait être réduite grâce à un impôt sur la fortune des très riches. Pour éviter la spéculation contre les États plus faibles, les pays de la zone euro devraient échanger leurs obligations d'État contre des euro-obligations garanties conjointement.

Une politique monétaire commune devrait être accompagnée par une politique budgétaire commune. Le but devrait être de promouvoir le plein emploi, avec un travail de qualité. Les programmes d'austérité rendront plus difficile le remboursement de la dette, et les gouvernements ayant des déficits primaires devraient bénéficier de fonds pour faciliter l'activité économique. Un solide programme d'investissements publics est nécessaire, en particulier dans les pays périphériques de la zone euro. Le financement doit s'appuyer sur la Banque européenne d'investissement, qui est déjà habilitée à émettre des obligations. En lieu et place de l'accent exclusif sur les coupes dans les dépenses publiques, la réduction à long terme dans l'imposition des revenus les plus élevés devrait être inversée. Interdire constitutionnellement les déficits publics est dangereusement restrictif et ne devrait pas être décidé.

Une politique salariale européenne coordonnée devrait garantir que la baisse généralisée de la part des salaires dans le revenu national soit inversée, et que les salaires dans les États à faibles salaires commencent à converger avec ceux à salaires plus élevés. Une réduction du temps de travail à 30 heures par semaine devrait être introduite, à la fois pour lutter contre le chômage et comme une contribution à la construction d'une société dans laquelle la vie n'est pas dominée par le travail salarié.

En lieu et place de programmes d'austérité, il y a un besoin de programmes qui s'attaquent aux problèmes structurels fondamentaux du capitalisme d'aujourd'hui. Les privatisations ont été contre-productives, conduisant à des systèmes de santé à deux vitesses, le rôle des services publics devrait être restauré. Les politiques de faibles salaires, prétendument destinées à améliorer la compétitivité dans les régions en développement, ont échoué. Le développement devrait plutôt être basé sur les technologies modernes, et les fonds structurels européens devraient être utilisés pour développer des secteurs productifs modernes. Afin de réduire les déséquilibres commerciaux, les États membres devraient chercher à réduire les importations, notamment par le développement de sources d'énergie renouvelables. Les coopératives peuvent jouer un rôle important pour intégrer des objectifs économiques et sociaux et promouvoir la production et la consommation locales. La flexisécurité a augmenté l'insécurité de l'emploi, et pour combattre cela, des droits syndicaux complets doivent être rétablis et appliqués. Des mesures devraient être introduites pour garantir que les entreprises ne peuvent pas utiliser l'argument de la «pression concurrentielle» d'autres pays européens pour justifier des salaires plus faibles et la détérioration des conditions de travail.

L'UE devrait traiter les asymétries dans les relations avec les pays voisins, en adoptant des accords asymétriques, favorisant ces pays, et cela devrait se traduire par une nouvelle approche des accords d'association, qui régissent ces relations. Le libre-échange devrait être abandonné au profit d'accords différenciés selon les secteurs, avec des périodes de transition très longues. Les pays voisins doivent sauvegarder l'espace politique nécessaire pour renforcer leurs structures productives, et l'aide de l'UE doit être orientée vers la promotion du développement industriel.

En lieu et place de sa politique mercantiliste tournée vers les exportations, l'UE devrait accroître la demande intérieure de manière à absorber davantage de biens et de services importés. Le modèle dominant "OMC + accords bilatéraux de libre-échange" devrait être abandonné afin de tenir compte des asymétries entre les pays. Les subventions agricoles qui faussent les échanges devraient être progressivement éliminées, et les demandes de partenaires commerciaux pour libéraliser les services publics ignorées. Les politiques de développement devraient être réorientées pour soutenir la construction d'économies locales diversifiées, et la construction d'États efficaces dans les pays moins développés soutenue.

L'UE pourrait apporter une contribution importante au développement durable en coordonnant les initiatives des États membres pour Rio II en 2012. Cela pourrait passer par des programmes transnationaux d'emplois verts, liant les préoccupations écologiques et sociales avec les économies d'énergie. La politique agricole commune pourrait également être transformée par un compromis entre l'exigence politique d'alimenter les Européens avec une nourriture de haute qualité à bas prix, le maintien d'agriculteurs actifs qui assurent l'équilibre écologique dans les campagnes et le soutien des échanges agricoles équitables avec le reste du monde.

Introduction

L'aggravation de la crise dans la zone euro menace l'avenir de l'intégration européenne. Les autorités européennes ont, à chaque étape de la crise, fait le minimum nécessaire pour faire face à la situation immédiate et complètement échoué à régler les problèmes fondamentaux. En lieu et place d'une mise en cause radicale des institutions financières qui sont à l'origine de la crise, les autorités européennes ont imposé des politiques d'austérité qui ont conduit à des difficultés pour d'innombrables citoyens à travers l'Union. Ces politiques non seulement ne parviennent pas à traiter les causes profondes de la crise, la façon autoritaire et profondément antidémocratique de les mettre en oeuvre menace aussi de miner la légitimité de l'ensemble du projet d'intégration européenne.

La crise n'a pas été causée par les déficits publics. Elle est née dans le système financier américain comme un résultat de politiques qui ont tenté de contrer des décennies de stagnation des salaires américains en permettant aux ménages de la classe ouvrière et de la classe moyenne de financer la consommation en empruntant pour faire face à la montée des prix dans l'immobilier. Les politiques adoptées par la Commission européenne, peu après l'introduction de l'euro en 1999, ont cherché à encourager un système financier plus intégré mais moins réglementé en Europe, calqué sur le système américain. Les grandes banques européennes ont recherché les rendements plus élevés qui semblaient possibles aux États-Unis. L'effondrement de la bulle des prix immobiliers américains a déclenché la crise financière en 2007. Lorsqu'elle s'est aggravée en septembre 2008, de grandes banques américaines et européennes ont été menacées de faillite. Elles ne furent sauvées que par une intervention gouvernementale à grande échelle. La crise bancaire, à son tour, a conduit à un effondrement du crédit et à une récession majeure au dernier trimestre 2008 et au premier trimestre de 2009. La production a chuté de près de 5% en Europe et une récession encore plus sévère a seulement été empêchée par les gouvernements qui ont augmenté des dépenses et réduit les impôts.

L'envolée de la dette publique n'est pas, par conséquent, une cause de la crise, mais plutôt le résultat des mesures prises pour sauver les banques, des politiques expansionnistes pour contrer la récession et d'une forte baisse des recettes fiscales. Mais comme la dette publique a augmenté, les institutions financières qui ont bénéficié du sauvetage se sont saisies des déséquilibres dans la zone euro pour spéculer contre les maillons les plus faibles. Depuis la fin de 2009, un cercle vicieux s'est développé dans lequel les investisseurs financiers et les avis des agences de notation privées ont interagi pour faire grimper les taux d'intérêt des obligations des pays de la périphérie de la zone euro, avec pour conséquence un coût prohibitif pour toute levée de fonds pour ces pays. Cela a commencé en Grèce, dont le déficit public était de 5% avant la crise (principalement en raison de faibles recettes fiscales), mais a bondi à 15% en 2009. Alors que l'ampleur du soutien requis par la Grèce, et d'autres petits pays périphériques, est relativement modeste, la spéculation s'est depuis retournée contre des pays plus grands, dont l'Espagne (qui en réalité avait un excédent des finances publiques avant la crise), l'Italie et même la France. En fait, les déficits publics dans la zone euro sont plus faibles qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, mais ces deux pays sont en mesure de les financer par leurs banques centrales, une politique qui, par suite de l'insistance allemande, est rejetée par les autorités européennes. Comme les banques

européennes payent d'importantes primes et utilisent le contribuable comme une assurance, les citoyens européens sont pressés de payer pour la crise du financement de l'État, ce qui, comme une conséquence, a été transformé en une profonde crise sociale et politique.

La crise sociale est la plus profonde dans les pays d'Europe orientale, qui ont été contraints d'adopter des programmes d'austérité stricts, comme condition du soutien de leur balance des paiements en 2008 et 2009, et dans les pays périphériques de la zone euro qui ont été obligés de réduire les salaires et les dépenses publiques comme condition du soutien de la zone euro en 2010 et 2011. Les politiques d'austérité ont conduit à un clivage social grandissant, au sein des pays et entre les pays. Alors que les gouvernements s'efforcent de rassurer les marchés financiers sur leur solidité en réduisant les dépenses, on monte les citoyens d'un pays contre ceux des autres, parfois plus riches. C'est un terrain fertile pour le populisme anti-européen, qui montre des signes inquiétants de renforcement dans plusieurs États membres, y compris d'anciens piliers européens comme la Finlande et les Pays-Bas.

La crise politique est provoquée par les propositions hautement antidémocratiques que les autorités européennes ont avancées en réponse à la crise, avec une tendance dangereuse à des solutions autoritaires. Les nouvelles propositions budgétaires adoptées par le Conseil européen de mars 2011 sur la coordination des politiques, sont largement marquées par une procédure visant à permettre à la Commission européenne d'imposer des politiques aux États membres récalcitrants. Il y a eu des appels pour une politique budgétaire commune en Europe par Jean-Claude Trichet, alors président de la Banque centrale européenne, et Wolfgang Schäuble, le ministre des Finances allemand. Mais dans les deux cas, il s'agissait d'assurer une plus grande discipline financière, subordonnant les politiques nationales à une politique européenne commune profondément conservatrice, plutôt que de s'orienter vers une approche européenne démocratiquement contrôlée. En Grèce, au Portugal et en Irlande, qui sont soumis à des plans de sauvetage de l'UE, le contrôle démocratique sur la politique économique a été effectivement suspendu pour un avenir prévisible. Et comme la crise dans la zone euro s'est intensifiée en octobre 2011, deux États membres – l'Allemagne et la France – se sont appropriés le contrôle de l'élaboration des politiques, l'Allemagne donnant le ton sur les points clés. En revanche, une proposition grecque pour donner une légitimité démocratique aux politiques gouvernementales à travers un référendum a été traitée avec dérision.

En lieu et place des politiques anti-sociales et anti-démocratiques qui menacent de saper le fondement même de la solidarité européenne, il y a besoin d'une approche fondamentalement différente. La perspective d'une austérité prolongée et l'accent simpliste mis sur la discipline budgétaire vont saper les fondements de la reprise économique, non seulement pour les pays endettés, mais aussi pour tous les autres États dont la prospérité repose sur le marché européen – y compris l'Allemagne. Les pays les plus directement touchés par la crise actuelle de la dette pourront seulement résoudre leurs problèmes par des politiques qui favorisent la croissance économique, et non par l'austérité. Mais cela représente un défi encore plus grand. Alors que la sortie de la crise de la dette appelle des politiques qui favorisent la croissance, la durabilité environnementale exige l'adoption urgente de politiques qui permettront d'assurer une réduction

- EuroMemorandum 2012 -

massive de la consommation de ressources non renouvelables, des émissions de gaz à effet de serre et autres polluants.

Les dirigeants politiques de l'Union européenne et de ses États membres n'ont manifestement pas réussi à relever ces défis, mais il y a des voix appelant à une alternative. Alors que les syndicats ont cherché à lutter contre l'impact des politiques officielles, de nouvelles formes de protestation populaire, comme les Indignados, apparues d'abord en Espagne, ont trouvé un écho dans de nombreuses parties de l'Europe. Comme le mouvement Occupy Wall Street aux États-Unis, elles ont soulevé des questions fondamentales sur la répartition des richesses et le pouvoir dans nos sociétés.

Comme les années précédentes, cet EuroMemorandum vise à dégager une analyse critique de l'évolution économique récente en Europe et de présenter les bases pour d'éventuelles politiques alternatives. Il est conçu comme une contribution à la discussion critique dans les mouvements intellectuels et sociaux en Europe, en solidarité avec tous ceux qui luttent contre l'impact des politiques profondément régressives et anti-sociales des autorités européennes.

1 L'aggravation de la crise de l'Union européenne

1.1 La zone euro entre dans « une phase nouvelle et dangereuse »

L'Union européenne (UE) s'apprête à enregistrer une deuxième année consécutive de croissance économique modeste en 2011, mais la production de l'UE dans son ensemble restera en dessous de son niveau d'avant la crise et les pays continuent à diverger fortement, comme le montre le tableau 1. En Allemagne, et dans la plupart des autres pays du cœur de la zone euro, la production devrait augmenter légèrement au-dessus des niveaux d'avant la crise en 2011. Dans les pays périphériques de la zone euro, en revanche, la production est encore en dessous des niveaux d'avant la crise et, plus inquiétant, la récession s'est amplifiée en Grèce et au Portugal. En Europe orientale, bien que les pays vont connaître de la croissance en 2011, avec une croissance particulièrement forte en Pologne, la production dans la plupart des autres pays est toujours très en dessous des niveaux d'avant la crise, notamment en Roumanie et dans la région baltique, qui reste la zone la plus touchée dans l'ensemble de l'UE.

Les modèles divergents de croissance se sont traduits dans les chiffres du chômage et des revenus en 2011. Le chômage reste élevé dans toute l'UE, et bien que les taux aient légèrement diminué au cours de l'année dans environ la moitié des États membres, ils ont augmenté dans l'autre moitié, l'Espagne, la Grèce et Chypre connaissant les plus fortes hausses. Les salaires réels ont légèrement diminué dans de nombreux pays en 2011 et sont de plus de 10% en dessous des niveaux d'avant la crise en Grèce, en Hongrie, en Roumanie, en Lituanie et en Lettonie.

Dans la seconde moitié de 2011, la reprise économique a commencé à ralentir, et cette tendance semble se poursuivre en 2012.¹ En Europe, la demande est déprimée par l'adoption généralisée de programmes d'austérité. Ils sont les plus drastiques en Irlande, au Portugal et, surtout, en Grèce, ces pays ayant été contraints de diminuer les dépenses publiques et les salaires pour obtenir un soutien financier. Mais les salaires et les dépenses ont également été diminués en Espagne, et les gouvernements de toute la zone euro ont adopté des programmes conçus pour atteindre l'objectif de l'UE d'un déficit public inférieur à 3% du PIB en 2013. Les perspectives internationales se sont également dégradées. La croissance a fortement baissé aux États-Unis en 2001 quand les effets des politiques budgétaire et monétaire expansionnistes se sont atténués, et que l'impasse politique entre démocrates et républicains au Congrès a rendu les mesures expansionnistes – comme le plan pour l'emploi annoncé par le président Obama en septembre – très improbables.² Par ailleurs, la croissance rapide dans les grands pays en voie de développement dont les exportations, notamment celles de l'Allemagne, ont bénéficié, s'est ralentie, avec des préoccupations croissantes relatives à l'inflation en Chine et au Brésil, et

¹ En octobre 2011, l'OCDE a réduit ses prévisions de croissance pour 2012 dans la zone euro de 2% à 0,3% seulement.

² Devant le ralentissement de la croissance, on dit que la Réserve fédérale envisage une troisième injection de liquidités grâce à des achats massifs d'obligations (ce qu'on appelle un « assouplissement quantitatif »).

avertissement du FMI au sujet d'une possible et rapide inversion des flux de capitaux vers l'Asie et l'Amérique latine.³

Le principal défi est cependant la crise de la dette dans la zone euro. Elle a été provisoirement stabilisée en 2010 mais est repartie au printemps 2011 pour entrer au cours de l'été dans ce que le Fonds monétaire international a appelé « une phase nouvelle et dangereuse ». Lors du Conseil européen de mars 2011, les chefs d'État ont accepté le Pacte euro plus, une série de mesures hautement antidémocratiques conçues pour permettre à la Commission européenne de contrôler davantage les politiques économiques des États membres, y compris de nouvelles règles pour renforcer la discipline budgétaire. Ils ont donné leur accord aussi pour que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en mai 2010 et doté de 400 milliards d'euros soit remplacé en 2013 par un Mécanisme de stabilité européen (MES) permanent doté de 700 milliards d'euros. Le nouveau Fonds accordera des crédits sous des conditions strictes, et, malgré quelques oppositions au départ, pourra être autorisé « exceptionnellement » à racheter de la dette publique. Cependant, devant l'insistance d'un groupe de pays menés par l'Allemagne, il sera demandé aux investisseurs privés de prendre en charge une partie des coûts en cas de défaut de paiement de pays sur-endettés.⁴ Cette mesure, contestée par la BCE, a été un des facteurs qui ont contribué à rallumer la crise de la zone euro. Dès qu'il est devenu clair que les investisseurs privés auraient à supporter une partie des pertes éventuelles, les taux pour les obligations des pays de la périphérie de la zone euro ont commencé à augmenter de manière significative. Pour les pays considérés comme étant à risques, la levée de nouveaux fonds privés est devenue d'un coût prohibitif. Au mois mai, le Portugal a été contraint de se tourner vers le FESF pour trouver 78 milliards.

L'approfondissement de la crise était dû aussi à la prise de conscience tardive de la part des investisseurs privés du fait que les politiques d'austérité imposées à la Grèce et à d'autres pays allaient produire des récessions profondes rendant plus difficiles le remboursement de la dette. Le gouvernement grec a procédé à des coupes importantes dans les dépenses publiques, ce qui a significativement réduit le déficit. Mais, comme la production et l'emploi ont chuté, cela a conduit non seulement à des problèmes sociaux mais aussi à une chute des recettes fiscales, rendant impossible d'atteindre les objectifs retenus.

Les gouvernements de la zone euro ont réagi à la détérioration de la situation au cours du Conseil européen de juillet 2011. Ils se sont mis d'accord sur un nouveau prêt de 109 milliards à la Grèce, même si environ 34 milliards seulement reviendraient à ce pays, le reste servant à garantir un schéma compliqué conçu pour réduire la dette de la Grèce. La Grèce devaient adopter de nouvelles réductions des dépenses publiques, en même temps qu'un programme de privatisations supervisé par les autorités européennes. Les taux d'intérêt punitifs demandés pour les emprunts précédents ayant exacerbé les problèmes du pays, ils ont été baissés de 3 à 1% (augmentés des frais de l'opération). Cela a été appliqué aussi à des prêts accordés précédemment à l'Irlande et au

³ FMI, Global Financial Stability Report, septembre 2011, p. 36-37.

⁴ À partir de 2013, toutes les obligations souveraines de la zone euro devront inclure des « clauses d'actions collectives », qui permettent à une majorité qualifiée de porteurs d'obligations de se mettre d'accord sur une décote partielle quand il devient évident que les gouvernements ne pourront pas rembourser le plein montant.

Portugal. Les autorités de la zone euro ont proposé aussi une série de modifications du FESF, y compris de sa taille, pour lui permettre de prêter jusqu'à 440 milliards et l'autoriser à acheter des obligations souveraines et de recapitaliser des banques privées, mesures qui devaient être approuvées par les parlements nationaux.⁵

Cette nouvelle initiative n'a pas réussi à desserrer la pression des investisseurs privés. En août, les taux d'intérêts ont augmenté pour les obligations émises par la Belgique, l'Italie, l'Espagne, et pour la première fois, même si ce fut à un degré moindre, la France. En réponse, la BCE qui avait cessé d'acheter des obligations en janvier, a poursuivi ses interventions pour tenter de stabiliser le marché, achetant des obligations espagnoles et italiennes (les règles devant permettre au FESF d'acheter des obligations souveraines n'avaient pas encore été adoptées par les États membres). Au même moment, comme d'énormes quantités d'argent étaient rendues disponibles, la demande pour les obligations émises par l'Allemagne a fortement augmenté et les taux à dix ans sont tombés en dessous de 2%, les plus bas jamais enregistrés par la République fédérale (le même phénomène s'est produit pour les obligations souveraines des États-Unis, avec les taux les plus faibles depuis soixante ans).

Selon les estimations du FMI en août 2011, près de la moitié des 6 500 milliards de dette publique de la zone euro montrait des signes de risques aggravés.⁶ Cela a eu des implications très importantes pour les banques européennes, qui détiennent de larges montants croisés d'obligations souveraines. Comme les banques européennes ont dû faire face à des tensions de plus en plus fortes, leur valorisation sur le marché des capitaux a commencé à baisser, chutant de 55% entre janvier et septembre.⁷ Les estimations des fonds que les banques européennes devraient lever pour compenser les pertes varient. En juillet, la nouvelle Autorité européenne des banques (EBA) a publié les résultats des tests de résistance pour 91 grandes banques européennes. Seulement 9 d'entre elles ont échoué. Mais, de façon étonnante, les tests n'ont pas retenu l'hypothèse d'un défaut de paiement de la Grèce ou d'un autre pays. Des rapports préliminaires pour des tests de résistance révisés de l'EBA publiés en octobre ont montré que les banques européennes auraient besoin de lever 90 milliards d'euros. Selon des estimations du FMI rendues publiques par Christiane Lagarde peu de temps après sa nomination comme nouvelle directrice générale, les besoins seraient même de 200 milliards.

La préoccupation la plus importante des autorités est qu'un défaut de la Grèce pourrait ouvrir une chaîne de défaillances financières comparable à celle qui a suivi la faillite de la banque Lehman Brothers en septembre 2008. Cette préoccupation est partagée par les États-Unis, le G20, le FMI et la Banque mondiale qui ont tous appelé la zone euro à agir de façon urgente et résolue.

⁵ Le processus s'est achevé en octobre après que le parlement slovaque, qui, initialement, avait voté contre la nouvelle version, l'a approuvée.

⁶ FMI, Global Financial Stability Report, septembre 2011, p. 16. Ces chiffres sont basés sur les taux de CDS (c'est-à-dire d'assurance) de plus de 200 points de base pour la dette grecque (5% du total), irlandaise (1%), portugaise (2%), espagnole (9%), italienne (25%) et belge (5%).

⁷ Financial Times, 13 septembre 2011. La banque franco-belge Dexia, qui détenait beaucoup d'obligations souveraines, a fait faillite en septembre 2011, laissant 100 milliards d'euros d'obligations dans une nouvelle bad bank.

- EuroMemorandum 2012 -

Cependant, cette action a été entravée par la fragmentation politique au sein de l'UE ainsi que par des différences significatives entre les États, notamment entre l'Allemagne et la France qui, au grand dam des pays plus petits, dominant le processus politique.

Tableau 1. Production, chômage et croissance des salaires dans l'UE

			Coeur de la zone euro							Euro area periphery				
	EU 27	EA 17	Belgium	Germany	France	Luxemb.	Netherl.	Austria	Finland	Ireland	Greece	Spain	Italy	Portugal
Croissance du PIB 2010-11, %*	1.7	1.4	2.3	2.5	1.7	3.3	1.9	2.3	3.6	0.7	-3.2	0.7	1.9	-2.2
Croissance du PIB pic-2011, %*	-0.8	-1.0	1.7	0.8	0.5	0.5	0.0	0.7	-1.4	-9.6	-10.0	-3.1	-3.4	-3.4
Chomage, 2011, %*	9.5	10.0	7.0	6.1	9.8	4.6	4.1	3.9	7.8	14.4	16.7	21.0	8.0	12.5
Croissance des salaires réels 2010-11, %**	-0.3	-0.3	-0.2	0.5	-0.1	-1.0	0.9	-0.3	-0.5	-1.3	-3.5	-1.7	-1.0	-3.6
Croissance des salaires pic-2011, %**	-0.4	-0.4	-1.5	0.2	-0.1	-1.2	0.3	-0.3	-0.5	-1.3	-11.1	-3.7	-1.0	-3.7

	Other euro area			Northern EU			Eastern EU							
	Cyprus	Slovenia	Slovakia	Denmark	Sweden	United Kingd.	Bulgaria	Czech Rep.	Estonia	Latvia	Lithuania	Hungary	Poland	Romania
Croissance du PIB 2010-11, %*	1.5	1.8	3.5	1.6	4.2	1.6	2.7	2.0	4.2	2.7	4.4	2.6	4.3	1.3
Croissance du PIB pic-2011, %*	0.7	-4.9	2.5	-3.0	4.4	-2.2	-2.7	-0.2	-11.4	-18.1	-9.3	-3.1	9.8	-7.0
Chomage, 2011, %*	7.0	7.9	13.3	7.3	7.4	8.0	11.5	6.8	12.8	16.2	15.6	10.9	9.5	7.3
Croissance des salaires 2010-11, %**	0.5	-0.2	0.3	-0.8	1.6	-0.1	3.2	0.3	0.8	-1.7	0.2	-1.3	2.0	-4.2
Croissance des salaires pic-2011, %**	0.5	-0.2	7.1	-0.8	0.8	-1.6	9.5	1.9	-3.8	-22.9	-17.0	-11.8	4.6	-16.9

Source: * Eurostat (Octobre 2011), ** Ameco (Mai 2011). Le pic correspond au maximum des années précédentes depuis l'année 2007

Au cours de la réunion très attendue du Conseil européen à la fin octobre 2011, les gouvernements de la zone euro, au vu de la forte dégradation des finances grecques, se sont mis d'accord pour porter l'aide à ce pays à 130 milliards d'euros. Ils ont aussi soutenu la proposition allemande d'une décote de 50% de l'énorme dette grecque.⁸ Pour faire face au risque de dissémination de la dette grecque, ils ont aussi accepté que les moyens du FESF soient portés à

⁸ Les banques allemandes ont considérablement réduit leur exposition à la dette publique grecque depuis 2010. La France s'est d'abord opposée à la décote car ses banques détenaient davantage de dette grecque, ainsi que la BCE qui craignait que cela ne déclenche d'autres défauts. Afin d'éviter que ces décotes ne soient considérées formellement par les agences de notation comme un défaut de la Grèce, les banques doivent « volontairement » échanger les obligations existantes contre de nouvelles.

1 000 milliards d'euros.⁹ Comme le refus d'augmenter les contributions au FESF est largement partagé, cela se fera par « effet de levier » à partir des 440 milliards déjà décidés en garantissant la première tranche de perte (on a parlé de 20 à 30%), plutôt qu'en accordant des prêts. Au cours de négociations antérieures, la France avait proposé que le FESF puisse emprunter à la BCE, ce que l'Allemagne a refusé. Les Chefs de gouvernement ont aussi décidé de soutenir la proposition de l'EBA d'augmenter l'exigence minimum de capital propre des banques européennes à 9% de leurs avoirs. Là aussi, il y a eu des désaccords avant la réunion, la France voulant s'appuyer sur le FESF pour recapitaliser les banques et l'Allemagne soutenant que le recours au FESF ne devait être qu'un dernier recours après que les marchés et les gouvernements ont été sollicités. Mais beaucoup des problèmes techniquement compliqués sur la façon de mettre ces propositions en œuvre n'ont pas été résolus et, après la réunion, les ventes d'obligations sur les marchés de la zone euro se sont intensifiées.

1.2 L'« austérité » comme orientation politique

Le Conseil européen a défini ses politiques d'austérité de la façon suivante au cours de sa réunion de mars 2011: « Dans le cadre du semestre européen, qui a été mis en place récemment, le Conseil européen a approuvé les priorités en matière d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles. Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité des finances publiques, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. »¹⁰

Chacun de ces aspects a été développé par la Commission européenne dans son rapport: « Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise » (COM[2011]11 final):

- Rétablir des situations budgétaires saines la viabilité des finances publiques suppose des ajustements annuels du solde budgétaire structurel de l'ordre de 0,5 % du PIB, qui est le repère de référence conventionnel du Pacte de stabilité et de croissance. Cela doit être obtenu en maintenant la croissance des dépenses publiques « fermement » en dessous de la tendance à moyen terme du PIB et en augmentant les impôts, les impôts indirects en particulier, considérés comme plus « propices à la croissance » que les impôts directs. Par ailleurs, l'assainissement budgétaire doit être soutenu par des réformes du système de retraite, comme l'augmentation de l'âge de la retraite et l'incitation à l'épargne privée complémentaire.
- Afin de réduire le chômage, les gouvernements sont invités à « fournir des incitations au travail, éviter la dépendance à l'égard des prestations et soutenir l'adaptabilité à la conjoncture économique. » (ibid., p. 6). Par ailleurs, pour un bon équilibre entre sécurité et

⁹ Le montant exact est difficile à évaluer du fait de l'incertitude quant au montant disponible des ressources du Fonds, et à l'ampleur de l'effet levier. L'Italie, qui est considérée comme la source la plus importante de risques, a une dette publique de 1 900 milliards d'euros.

¹⁰ Conseil européen, 24/25 mars 2011, Conclusions, par.2, p.2.

flexibilité, il est recommandé aux gouvernements « de réduire la surprotection des travailleurs bénéficiant de contrats à durée indéterminée » (p. 7).

- En relation avec la croissance, des mesures « prioritaires » favorisant la croissance sont recommandées. Ces réformes comprennent l'élimination de ce qui reste des « barrières à l'entrée sur le marché et les obstacles à l'esprit d'entreprise », la pleine application de la directive sur les services, et l'harmonisation fiscale, même si cela est considéré comme une question « sensible » (p. 8).

Globalement, les principaux traits de la politique économique et sociale européenne constituent un triptyque : « assainissement budgétaire – réforme du marché du travail – la libéralisation du marché », la libéralisation incluant la privatisation d'actifs publics, ainsi que celle des systèmes de sécurité sociale. Ce triptyque est incrusté dans « l'austérité », qui détermine l'ordre du jour néolibéral actuel et une orientation politique centrale non seulement pour l'UE, mais aussi pour le FMI, comme le montre chacun des programmes UE/FMI. Et ceci de deux façons : par le mécanisme de soutien à la balance des paiements et par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), nouvellement créé pour une durée temporaire comme indiqué dans la section 1.1 ci-dessus, et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF). Le FESF comme le MESF ont repris le modèle du mécanisme de soutien créé pour la Grèce.

Les programmes UE/FMI I : Mécanisme de soutien aux balances des paiements

Dans la foulée de la crise financière, un certain nombre de programmes UE/FMI pour les balances de paiement (BoP pour *Balance of Payments*) ont été élaborés pour la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie. Conformément à l'art. 143 du Traité de l'Union et au règlement 332/2002, ces programmes s'adressent aux États membres ayant des difficultés de balance des paiements et visent à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur et/ou la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Ils permettent des financements à moyen terme, avec des conditionnalités. Le Mécanisme de soutien aux balances des paiements est réservé aux États-membres qui n'appartiennent pas à la zone euro. Sa dotation est limitée à 50 milliards d'euros.

Plus précisément, l'UE agit comme un emprunteur, qui émet des titres sur le marché des capitaux et qui prête les fonds ainsi levés aux pays bénéficiaires du programme. Sur la base de l'Initiative de Vienne créée en 2009, d'autres institutions financières internationales, comme la BERD, la BEI et la Banque mondiale participent également à ces programmes.

Lettonie - En décembre 2008, la Lettonie a bénéficié d'un Programme BoP de 20 milliards d'euros, dont 6,5 de l'UE. Il se termine en janvier 2012. Les conditions étaient les suivantes : assainissement budgétaire, réforme de la gouvernance budgétaire, régulation du secteur financier et réforme de sa supervision, réformes structurelles et consacrer les fonds structurels européens pour les projets co-financés par l'UE.¹¹ En 2007, la Lettonie a enregistré un déficit du compte courant de 22,3% du PIB, réduit à 0,3% en 2011. Le PIB réel de la Lettonie a cependant baissé de plus de 20% entre 2007 et 2010 tandis que le chômage a augmenté de 6% de la population active en 2007 à 17,2% en

¹¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

2011. La production restera inférieure de plus de 10% au niveau de 2007 et le chômage supérieur à 13% du fait de la faible croissance prévue pour 2011 et 2012. Last but not least, le déficit public qui n'était que de 0,3% du PIB en 2007 et la dette publique de 9% du PIB, ont grimpé à 4,5% et 48,2% respectivement en 2011. Ces chiffres soulignent le fait que, bien que la Lettonie ait eu un problème dans le contexte de la crise et connu une récession sévère, ce n'était pas à cause de son endettement public. Ce qui jette clairement un doute sur l'accent mis par l'UE sur l'austérité. Ces chiffres soulignent le fait que, bien que la Lettonie ait eu un problème dans le contexte de la crise, ce n'était pas l'endettement public qui pouvait justifier l'accent mis sur l'austérité.

Roumanie - La Roumanie a bénéficié de deux paquets BoP : 20 milliards d'euros, 5 de l'UE, en mai 2009 pour 24 mois et 5 milliards, dont 1,4 milliard de l'UE, en mars 2011, pour 24 mois aussi. Les conditions de ces programmes ont été les mêmes que ceux pour la Lettonie, avec en plus la privatisation d'entreprises publiques, la réforme du système des salaires des fonctionnaires et du système de retraite.¹² Comme la Lettonie, la Roumanie a enregistré un déficit du compte courant en 2007 (13,6% du PIB), qui a été réduite à 4,4% en 2011. Toutefois, ses finances publiques étaient dans les limites du Pacte de stabilité, alors qu'il avait un taux de croissance élevé (6,3% en 2007). En 2007, le déficit public a été de 2,6% du PIB et sa dette publique à 12,6% du PIB. En 2011, ces chiffres se sont élevés respectivement à 4,7% du PIB, principalement en raison de la grave récession du pays (baisse de 8,3% du PIB entre 2008-2010), et à 33,7% du PIB, bien dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance. Cependant, du fait de la récession, le chômage a augmenté à 8,2% en 2011.

Hongrie - Le programme BoP pour la Hongrie a été le premier à être accordé, en octobre 2008. Il s'est terminé en novembre 2010. Il s'élevait à 20 milliards d'euros, dont 6,5 milliards ont été versés par l'UE. Les conditions attachées à ce programme étaient les mêmes que celles pour la Lettonie et la Roumanie. Comme ces deux pays, le compte courant de la Hongrie s'est amélioré en passant d'un déficit de 7% du PIB en 2007 à un excédent de 1,6% en 2011. Sur la même période, le solde du secteur public s'est amélioré, passant d'un déficit de 5% du PIB à un excédent de 1,6%, tandis que la dette publique est passée de 66% du PIB à 75%. Après une sévère récession qui vit le PIB réel chuter de 6,8% en 2009, la production devrait augmenter de 2,7% en 2011, même si cela est insuffisant pour restaurer les niveaux de 2007 du PIB. En outre, le chômage s'est aggravé, passant de 7,4% de la population active en 2007 à 11% en 2011. L'afflux de capitaux avant la crise est devenu maintenant une source de fragilité économique car les multinationales rapatrient les bénéficiaires vers leurs pays d'origine plus riches.

Dans les trois pays, une correction brutale du solde du compte courant a été obtenue à travers une récession brutale. L'austérité exigée par le FMI et la Commission européenne est en complète contradiction avec les besoins de ces pays à faible revenu, qui souffrent d'un chômage de masse qui contraste avec leur situation budgétaire relativement favorable (les trois pays ont des ratios de dette publique et des déficits du secteur public inférieurs à la moyenne de l'UE).

¹² http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

Les programmes de l'UE/FMI II : Le plan d'aide à la Grèce, le FESF et le MESF

Les programmes UE/FMI de ce type ont été mis en place comme réponses à la crise de la dette publique et, dans le cas de l'Irlande et le Portugal, comme une réponse à la crise bancaire européenne. Les modalités de ces programmes sont semblables à celles des pays d'Europe orientale, bien que le financement soit différent.

Le prêt à la Grèce est un programme de trois ans (2010-2013) pour un total de 80 milliards d'euros de prêts bilatéraux des pays de la zone euro et 30 milliards à travers un accord de confirmation avec le FMI. La Commission européenne n'agit pas comme un emprunteur, mais comme un administrateur du pool des prêts bilatéraux. Le programme est conditionné par les mesures d'assainissement budgétaire et de réforme des retraites, les réformes du marché du travail, la libéralisation des secteurs réglementés et la privatisation de larges segments de l'économie encore propriété publique. Les objectifs suivants ont été fixés pour 2014 : le déficit public devait être ramené de 15,4% en 2009 à 2,6%, la dette publique qui était de 127% en 2009 doit monter à 157%. Selon la dernière évaluation de la Troïka (la Commission européenne, la BCE et le FMI), ces objectifs sont irréalistes car ils sous-estiment les conséquences de l'aggravation de la récession. Il est estimé que le déficit public ne descendra pas en dessous de 3% du PIB avant 2020, tandis que la dette publique atteindra 186% du PIB en 2013 et 152% en 2020. Les raisons invoquées sont la « récession plus longue et plus sévère » que prévu (le PIB a diminué de plus de 10% depuis le début du programme et il va continuer à baisser en 2012) et les « dérapages dans la mise en œuvre des politiques ».¹³ Les recommandations politiques restent inchangées, tandis que l'Allemagne et la France expriment leurs divergences sur la question de la restructuration de la dette grecque. En attendant, le chômage a grimpé de 8,3% de la population active en 2007 à près de 17% en 2011.

En Irlande, qui a adopté son premier programme d'austérité en 2009, un programme d'austérité UE/FMI de trois ans a été introduit en 2010. Il comprend des contributions bilatérales de la Grande-Bretagne, de la Suède et du Danemark, du FESF et du MESF, ainsi que du FMI et de l'Irlande elle-même à travers les services du Trésor et le Fonds national de réserve pour les retraites. Il s'élève à 85 milliards d'euros, dont 35 milliards (41%) sont destinés au désendettement et à la réorganisation du secteur bancaire. Les autres objectifs du programme comprennent un ajustement budgétaire pour ramener le déficit de 14,3% du PIB en 2009 à moins de 3% en 2015, ainsi que des réformes structurelles du marché du travail. Selon la dernière évaluation de la Troïka, l'Irlande devrait retrouver une croissance positive en 2011, estimée à 0,4%, après une baisse de plus de 10% entre 2007 et 2010.¹⁴ Le taux de chômage a augmenté de 4,6% en 2007 à 14,6% en 2011. Les importants flux nets de bénéfices des multinationales étrangères hors de l'Irlande n'ont pas baissé pendant la crise (bien que certains des flux enregistrés peuvent refléter les prix des transferts par les multinationales), ce qui a pour conséquence une chute du Produit

¹³ Déclaration de la Commission européenne, de la BCE et du FMI sur la mission d'évaluation en Grèce, Memo/11/684, 11 octobre 2011.

¹⁴ Déclaration de la Commission européenne, de la BCE et du FMI sur la mission d'évaluation en Irlande, en octobre 2011 Memo/11/720/20.

national brut (PNB) de 12.1% entre 2007 et 2010, pour une baisse correspondante du PIB de 10,2%.

Le Portugal est également soumis à un programme de trois ans (2011-2014). Une aide de 78 milliards d'euros a été financée par des contributions du MESF, du FESF et du FMI. Les objectifs du programme incluent l'assainissement budgétaire pour ramener le déficit public en dessous de 3% du PIB en 2013, des réformes structurelles pour améliorer la compétitivité, ainsi que le désendettement et la recapitalisation des banques. Le PIB réel du Portugal a baissé en 2008, 2009 et 2011 et devrait baisser encore en 2012, ce qui fait une baisse cumulée de 6%. Le chômage a augmenté de 8% en 2009 à 12,3% en 2011. En dépit de ces évolutions, la Troïka reste optimiste : la reprise économique devrait démarrer en 2013, bien que « la plupart des changements difficiles sont encore à venir ».¹⁵

Globalement, les programmes UE/FMI reprennent le triptyque « assainissement budgétaire – réforme du marché du travail – libéralisation du marché », évident dans l'orientation générale de la politique économique et sociale européenne. Le FMI a également insisté dans ce sens. Un des éléments les plus frappants des programmes UE/FMI est qu'ils ont tous abouti à une forte baisse de la production. Selon la base de données macro-économiques annuelles AMECO, la baisse de la production entre le pic avant la crise et le creux ultérieur a été de 20,6% en Lettonie, de 8,3% en Roumanie, de 5,6% en Hongrie, de 14.4% en Grèce, de 10,1% en Irlande et de 6,0% au Portugal.

1.3 Les contradictions dans les politiques d'élargissement et de voisinage de l'UE

Les modèles de croissance dans les pays officiellement ou potentiellement candidats à l'UE dans le Sud-Est de l'Europe et la Turquie ont été sévèrement touchés par la crise actuelle. Ces dernières années, la croissance dans ces pays était principalement nourrie par les flux de capitaux attirés par des taux de change fixes et des taux d'intérêt relativement élevés. Une partie importante de la dette privée, qui a augmenté, a été libellée en monnaie étrangère. Les couches moyennes endettées ont donc subi les conséquences d'un taux de change surévalué. Le taux de change élevé a eu des effets délétères : il a retardé le développement industriel, en particulier dans les États de l'ex-Yougoslavie. En Serbie, la production industrielle en 2008 s'élevait à seulement à 51% du niveau de 2001¹⁶. Le chômage est structurellement très élevé – environ 30% en Macédoine et en Bosnie-Herzégovine, et environ 20% en Serbie et au Monténégro.

En Turquie, les performances du secteur manufacturier ont été meilleures que dans les anciennes républiques yougoslaves, mais ce sont surtout les usines d'assemblage qui ont prospéré. Les politiques de change ont favorisé les importations par rapport à la production nationale et aux exportations. Les déficits commerciaux et courants étaient extrêmement élevés dans les pays candidats du Sud-Est européen, dans de nombreux cas à plus de 10% du PIB. Le déficit du compte courant en Turquie a été plus faible, mais a augmenté significativement entre 2002 et 2007. En dépit de taux de croissance élevés, la situation de l'emploi ne s'est pas améliorée en Turquie et les

¹⁵ Memo/11/555/12, août 2011.

¹⁶ M. Uvalic, *Serbia's Transition - The Thorny Road to a Better Future*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 210

salaires réels sont restés en retard sur la croissance de la productivité sous les gouvernements du Parti de la Justice et du Développement (AKP).

Les économies des pays non-membres de l'UE de l'Europe du Sud Est et de la Turquie ont été sévèrement touchées par la crise. La Croatie et le Monténégro ont connu une récession particulièrement forte et durable. Dans les deux pays, le PIB a baissé en 2009 et en 2010. La contraction du PIB a été particulièrement forte en 2009 avec une baisse de 6,0% et 5,7% respectivement. Les options politiques sont très limitées pour ces deux pays. En Croatie, la dette libellée en devises étrangères est particulièrement élevée. Compte tenu des intérêts du secteur bancaire et de ceux des personnes endettées en devises étrangères, le gouvernement croate a opté pour des politiques déflationnistes et tente d'éviter à tout prix une dévaluation de la *kuna*. Opposés à cette stratégie, des économistes critiques de Croatie ont appelé à une approche plus favorable au développement et à une conversion en monnaie nationale de la dette libellée en devises étrangères, pour gagner de l'espace politique. Le Monténégro a une économie totalement euroisée et enregistre le déficit du compte courant le plus élevé dans la région (26.6% du PIB en 2010). La Serbie, la Bosnie-Herzégovine, ainsi que la Macédoine, ont connu des récessions en 2009, mais ont stabilisé leur PIB en 2010. Les politiques ont été pro-cyclique dans ces pays aussi, souvent sous les auspices du FMI. L'économie turque a souffert d'une sévère récession en 2009 (une baisse du PIB de 4,8%), mais a connu un fort rebond en 2010 (+8,9%). Toutefois, la croissance turque est extrêmement dépendante des entrées de capitaux, avec un déficit du compte courant égal à 9% du PIB en 2010, et la reprise est donc extrêmement vulnérable à une inversion des flux de capitaux.

Les pays voisins à l'Est de l'UE se sont également avérés très vulnérables, même si elles possèdent une base industrielle plus forte que les économies de l'ex-Yougoslavie. La croissance de l'Ukraine avant la crise était fortement tributaire des apports de capitaux et d'un endettement en augmentation rapide. Le PIB ukrainien a chuté de 14,8% en 2009 avec une reprise limitée en 2010. La crise a eu moins d'effets dans la Biélorussie très étatisée, mais l'économie est freinée par une grave pénurie de devises étrangères.

Les années de crise ont montré que les stratégies de transformation capitaliste promues par les entreprises transnationales et locales, les gouvernements nationaux, l'UE et les institutions financières internationales ont conduit à des structures de production non viables dans la périphérie est-orientale de l'UE. Dans les pays d'Afrique du Nord, la crise a révélé les faiblesses structurelles de la stratégie méditerranéenne de l'UE, celle-ci étant principalement orientée vers les politiques économiques libérales. Contrairement à la périphérie est-européenne, la crise économique s'est traduite par des processus politiques révolutionnaires en Afrique du Nord.

Les politiques néolibérales ont produit de la même façon des économies extrêmement vulnérables et des sociétés polarisées dans les pays voisins d'Afrique du Nord. La presse financière présentait la Tunisie et l'Égypte comme des vitrines des politiques néo-libérales. Ces deux pays ont été le pilier des politiques méditerranéennes de l'UE en Afrique du Nord. La politique méditerranéenne de l'UE a deux objectifs principaux : l'accès aux ressources énergétiques de la région et la stabilité politique et, pour l'UE, la stabilité politique avait la priorité sur la démocratisation.

1.4 Radicaliser le néo-mercantilisme dans les politiques commerciales et de développement

L'approfondissement de la crise financière en 2008 et 2009 a entraîné une chute spectaculaire du commerce mondial, ce qui a eu un impact particulièrement marqué pour les États membres de l'UE tournés vers l'exportation, comme l'Allemagne ou l'Autriche. Mais la reprise du commerce en 2010 et 2011 a alimenté une croissance forte en Allemagne et dans les autres principaux pays de l'UE. La reprise de l'économie mondiale a été fortement influencée par les taux de croissance élevés des économies émergentes, particulièrement la Chine. Dans le même temps, bien que les déséquilibres mondiaux ont été quelque peu mis en sourdine en raison de l'impact de la crise financière, ils restent à des niveaux inquiétants. Alors que les pays les plus déficitaires, en particulier les États-Unis, ont réduit leurs importations du fait de la faible demande intérieure, les grands pays exportateurs comme l'Allemagne et le Japon ont gardé leurs modèles de croissance orientée vers l'exportation. Ceci est également vrai pour la Chine, où les exportations restent le moteur de la croissance. Bien que le gouvernement chinois semble avoir pris de premières mesures pour promouvoir une stratégie de croissance fondée sur une demande intérieure forte, cela n'aura de l'effet, s'il devait y en avoir, qu'à plus long terme.

Une deuxième tendance avec des effets potentiellement déstabilisants a été l'appréciation des monnaies de certains pays émergents. Cela a été provoqué par un afflux de capitaux à partir des pays du centre, en particulier les États-Unis et la zone euro. Des économies émergentes comme le Brésil, dont la monnaie, le *real*, s'est appréciée de plus de 30% entre le début 2009 et la mi-2011, ont pris des mesures pour stopper ces flux, avec un succès limité cependant. Leurs gouvernements ont interprété ces entrées de capitaux comme une conséquence des « politiques du chacun pour soi » résultant de l'expansion monétaire à grande échelle aux États-Unis (dite d'assouplissement quantitatif) et d'une gestion de crise inefficaces dans la zone euro, et ont alerté sur les dangers d'une guerre monétaire mondiale. Alors que les pays du Sud ont su éviter les pires effets de la crise mondiale en 2008 et 2009, les turbulences dans la zone euro ainsi que les problèmes économiques et politiques profonds auxquels les États-Unis font face sont généralement considérés comme une cause essentielle du ralentissement de l'économie mondiale en 2011 et du risque d'une récession en 2012.

1.5 Une crise complexe qui s'aggrave – les exemples de l'énergie et l'agriculture

La crise complexe des relations économiques, écologiques et internationales qui est apparue ces dernières années, n'est pas traitée sérieusement par les politiques menées. La catastrophe de Fukushima, qui a confirmé tous les dangers de l'énergie nucléaire, a incité le gouvernement allemand à rétablir un ancien plan à long terme pour sortir progressivement du nucléaire. Il sera suivi éventuellement par la Belgique, mais n'a pas déclenché un mouvement à l'échelle européenne. Dans une région du monde après l'autre, des mesures *ad hoc* sont prises, principalement pour gagner du temps, dans l'espoir que des solutions « spontanées » apparaîtront, mais sans approche systématique pour élaborer des propositions sérieuses pour le long terme. Dans le cas de la perte de la biodiversité, par exemple, l'UE n'a pas tenu sa promesse

de développer une politique adéquate, bien que la destruction rampante se poursuive comme au cours des décennies précédentes.

Depuis que le sommet de Copenhague sur le changement climatique a échoué dans la tentative d'aboutir à un accord pour un processus post-Kyoto, l'UE s'est également avérée incapable de saisir l'opportunité de former une « coalition des volontaires », qui pourrait aller de l'avant avec des mesures ambitieuses pour maîtriser et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au lieu de cela, elle a continué à croire à l'illusion que cela pouvait être réalisé par des solutions technologiques et par le marché. Une percée sérieuse semble peu probable, à moins que les mouvements sociaux et politiques ne soient capables d'exercer une pression suffisante.

De « pic pétrolier » en « pic de n'importe quoi », le problème des ressources limitées s'est aggravé, y compris pour l'opinion publique.¹⁷ Néanmoins, l'UE n'a même pas commencé à élaborer une stratégie soutenable pour faire face aux problèmes de la rareté des ressources, une politique qui devrait viser à adapter la demande à l'offre de manière socialement juste. Au lieu de cela, l'UE continue de poursuivre une stratégie basée sur « la sécurisation d'un accès privilégié » aux ressources pour les consommateurs européens. C'est une approche qui n'est pertinente qu'à court, au mieux à moyen terme. Et, ce qui est plus inquiétant, qui peut donner un plus grand poids à la dimension militaire de la politique.

Le problème est particulièrement marqué en matière de politique énergétique : l'UE s'accroche à des sources d'énergie qui posent problème (nucléaire, pétrole, gaz et charbon), qui sont toutes fortement limitées, et il n'y a aucun effort européen concerté pour développer une stratégie qui exploite le potentiel presque illimité des économies d'énergie et des sources soutenables d'énergie renouvelable. En fait, la politique énergétique de l'UE va exacerber les problèmes de l'agriculture. Elle vise à produire jusqu'à 20% du carburant utilisé pour le transport à partir de matières premières agricoles, ce qui aura un impact négatif sur l'agriculture à l'échelle mondiale. Comme une part croissante des terres agricoles sont utilisées pour les bio-carburants, les prix des terrains vont augmenter. La tendance des sociétés transnationales à accumuler les terres dans le monde entier va croître et, en particulier en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine, les petits agriculteurs seront privés de la base de leur existence.

Il y a des domaines dans lesquels la connaissance scientifique est fortement contestée ou pas entièrement claire. Mais les gouvernements doivent être critiqués quand ils négligent les connaissances disponibles, surtout quand il existe des institutions qui les rendent très accessibles, comme c'est le cas avec le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Les politiques ont souffert d'une confiance non critique en certains paradigmes de l'économie et d'autres sciences sociales qui ont pris l'ascendant durant les années de l'hégémonie néolibérale. Les gouvernements démocratiquement élus ne devraient pas négliger les préoccupations de ceux qui sont touchés par leurs politiques. Ils devraient tenir pleinement compte de l'expérience

¹⁷ L. Brangsch et al. Den Krisen entkommen. Sozialökologische Transformation, Berlin, 2011, p. 30sq.

historique des organismes publics et des organisations populaires dans les domaines où il y a des enjeux et devraient certainement pas négliger les débats scientifiques du passé.¹⁸

La Politique agricole commune (PAC) de l'UE offre un exemple instructif. Les experts de l'UE semblent négliger les expériences historiques pouvant éclairer la crise alimentaire à venir, la crise du lait et la crise de la mobilité agraire. Ils ignorent aussi les problèmes de santé liés aux aliments génétiquement modifiés, à l'utilisation perverse des médicaments dans la production animale de masse et les résistances induites par une utilisation massive des antibiotiques. Plutôt que de prendre tout cela en compte, et soutenus par les puissants groupes de pression du complexe agro-industriel, ces experts continuent à défendre des modèles d'action et de régulation institutionnelle qui se sont révélés inappropriés. Dans son récent document d'orientation, la Commission européenne considère comme acquis que seule l'augmentation de la production permettra de surmonter la situation actuelle difficile de la faim dans le monde¹⁹. Cela est, cependant, tout à fait insuffisant: ce qui est en cause avec la faim, ce n'est pas seulement le niveau global de production, mais aussi la question de qui produit pour qui et à quel prix. Et, bien sûr, comment les bénéfices sont finalement répartis le long de la chaîne qui va des producteurs primaires aux consommateurs finaux.

Une nécessaire première étape pour surmonter cette situation est de reconnaître l'état lamentable de l'agriculture européenne. Un modèle d'industrialisation de l'agriculture – souvent accompagné par les technologies de génie génétique sans perspective soutenable de mise en œuvre au-delà des premiers succès à court terme – a échoué. Il a conduit à l'appauvrissement des sols, à la destruction de la biodiversité, à la dégradation du milieu rural, à l'insécurité et l'insuffisance globale de l'alimentation dans le monde, et réduit l'emploi rural. Les profits ne sont plus possibles dans le secteur sans subventions de l'État, alors qu'il est devenu un cas paradigmatique d'un enchaînement agressif entre « consommation de masse », « distribution de masse », et « conformité de masse ». Cela a sévèrement miné le potentiel pour créer la nouvelle figure du consommateur actif et conscient (cf. la notion française de *consomm-acteur* ou « consommateur avec un pouvoir »). Les dimensions de classe de la consommation et de la production agricoles semblent avoir été entièrement perdues de vue : Ce n'est pas seulement une question de riches contre les pauvres, où les préoccupations écologiques seraient inégalement réparties et les pauvres plus vulnérables aux pressions économiques. Globalement, l'absence de réglementation contraignante et la préférence pour les « solutions de marché » fondées sur la propriété privée ont encouragé les processus mentionnés ci-dessus de l'accaparement des terres en dehors de l'UE.

La politique agricole de l'UE a créé une situation très critique, extérieurement et à l'interne. Depuis les années 1980 jusqu'au milieu de la première décennie des années 2000, l'UE a été une force

¹⁸ Sur les résultats négatifs de l'inaction des gouvernements à propos du changement climatique voir l'aperçu le plus récent de l'Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook 2011*, chapitre 6, « Le changement climatique et le scénario 450 », pp 205-241.

¹⁹ Cf. Propositions juridiques pour la PAC après 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm, publié le 12 octobre 2011.

motrice dans le processus consistant à inonder les marchés mondiaux de produits agricoles fortement subventionnés produits dans les pays industrialisés, engendrant un *crash* spectaculaire des prix mondiaux pour cette catégorie de biens. Les pays en développement sont devenus incapables de faire face à la concurrence et dépendent toujours des importations alimentaires bon marché pour nourrir leurs populations croissantes. Beaucoup de pays importent plus de nourriture qu'ils n'en produisent. Pourtant, pour parvenir à un développement durable, les pays doivent augmenter leur propre production agricole et réduire leur dépendance des marchés mondiaux volatiles. Ils ont donc besoin de nouveaux investissements agricoles, et cela devrait être organisé de manière à créer des emplois pour les populations rurales et à renforcer les capacités économiques plus générales des petits et moyens agriculteurs. Même si des pays ont la volonté politique de promouvoir les investissements de ce type, elle est minée par le type de libéralisation du commerce des produits agricoles auquel l'UE apporte son soutien à l'échelle mondiale. Cette tendance à promouvoir la compétitivité au détriment du développement durable est également renforcée par de nouvelles structures technologiques de dépendance, comme dans le cas des semences génétiquement modifiées qui ne peuvent pas être resemées par les agriculteurs qui les utilisent dans leur propre processus de production.

Le problème structurel sous-jacent à cette situation est illustré par la position de l'UE sur les forêts dans le monde et en Europe. Elle a des effets destructeurs sur les ressources forestières en dehors de l'UE, et par conséquent sur la vie des populations. Les compensations monétaires du système européen d'échange de quotas d'émissions (reposant sur la directive ETS pour Emissions Trade Scheme) encouragent les grosses entreprises comme RWE, Vattenfall ou DONG à importer d'énormes volumes de granulés de bois pour produire de l'électricité pour les métropoles européennes, comme Berlin, Londres ou Copenhague. Et ceci parce qu'au sein de l'UE, le recours au bois permet d'acquérir des crédits de CO₂, ce qui donne l'illusion d'éviter les émissions de CO₂ provenant de sources d'énergie fossile, même si en fait le résultat est une augmentation des émissions de CO₂ à l'échelle mondiale²⁰.

En interne, la subordination de la production agricole et du développement rural aux demandes du complexe agro-industriel a conduit à la destruction du potentiel des petits agriculteurs pour maintenir des modèles d'agriculture et de développement régional durables. La subordination de la production agricole aux intérêts des entreprises agricoles tend à détruire la multifonctionnalité potentielle du secteur agricole. La conservation de la biodiversité, et sa contribution à la protection du climat, est non seulement négligée le plus souvent dans les débats publics, il n'en est même pas question dans la PAC renouvelée que la Commission européenne semble maintenant préconiser²¹. Cela peut, à nouveau, être illustré à travers la politique forestière : une stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture et de

²⁰ Comité scientifique de l'Agence européenne pour l'environnement, 15 septembre 2011 : Avis du Comité scientifique de l'AEI sur les gaz à effet de serre et la bioénergie.

²¹ Le manque actuel d'intégration et de cohérence des propositions de politiques de l'UE rend très difficile l'évaluation du poids spécifique des propositions venant du seul commissaire à l'Agriculture. Il faut les considérer cependant comme une étape importante dans l'élaboration d'une stratégie significative de l'UE pour le développement durable – qui n'existe pas encore cependant.

l'élevage est plus efficace et plus importante que de continuer à soutenir l'illusion d'avantages pour le climat tirés d'une stratégie revenant à substituer des produits forestiers aux carburants fossiles. L'option énergie du bois peut seulement conduire à une transformation des forêts en plantations, une évolution qui ne serait certainement pas soutenable.

Une problématique semblable s'est développée dans le domaine des bio-carburants. La directive de l'UE obligeant les États membres à augmenter le pourcentage de biocarburants dans la consommation totale d'énergie pour atteindre 10% en 2020 peut seulement être mise en œuvre par l'importation de 50% du bio-éthanol et 41% du bio-diesel, principalement au détriment des capacités de production alimentaire dans les pays en développement, accentuant les tendances à l'accaparement des terres, à la destruction des forêts primaires et des habitats des communautés indigènes.²²

²² Cf. Bettina Kretschmer, Sophie Bennett, *Analysing Bioenergy Implementation in EU member states: Results from the Biomass Futures Expert Survey*, Institute for European Environmental Policy, Londres, 27 juillet 2011, www.ieep.eu/assets/827/IEEP_Biomass_Futures_Expert_Survey.pdf

2 Les mauvaises politiques conduisent à de mauvais résultats – Une critique des politiques de l'Union européenne

2.1 Politiques macroéconomiques : vers un régime de surveillance

À l'automne 2011, l'échec total des dirigeants de l'UE pour définir une réponse cohérente à la crise en Grèce n'a pas seulement mis la zone euro au bord du chaos, il a même menacé l'économie mondiale d'un effondrement catastrophique. Dans le même temps, des « réformes » à plus long terme dans la zone euro comme celles qui ont été formulées par la Commission non seulement ne répondent pas à l'urgence actuelle, mais menacent de transformer l'UE en une structure hégémonique dans laquelle les États économiquement plus faibles perdraient toute autonomie politique et seraient soumis à la tutelle permanente des États plus forts et des institutions de l'UE qu'ils contrôlent. Un aspect des changements proposés a été une attaque directe contre les modèles sociaux et les normes du travail dans les pays de ce qu'on appelle la « périphérie ».

La nature de plus en plus auto-destructrice des interventions UE/FMI en Grèce, et les menaces qui en découlent pour d'autres pays et pour le système financier, sont traitées ailleurs dans ce mémorandum. En termes de politique macroéconomique, il faut rappeler que rien ou presque n'est fait pour corriger une source importante des déséquilibres qui nourrissent la crise – la pression des exportations des économies plus fortes et de l'Allemagne en particulier. La Commission elle-même prévoit que l'énorme excédent du compte courant de l'Allemagne en 2011 (4,7% du PIB ou 123 milliards d'euros) sera inchangé en 2012 (4,6% du PIB ou 124 milliards d'euros) tandis que les salaires réels en Allemagne, en dépit des prévisions de croissance de 1 % en 2012, resteront en dessous de leur niveau de 2000. Dans ces conditions, une reprise équilibrée dans les économies les plus faibles est impossible.

Révision du Pacte de stabilité

Les règles du pacte de stabilité et de croissance, censé régir les politiques budgétaires de tous les membres de l'UE et être obligatoire pour les membres de la zone euro, étaient fondées sur l'idée fallacieuse que, pourvu que les déficits publics soient limités, les forces du marché garantiraient un développement économique équilibré. En réalité, la croissance limitée au cours de la dernière décennie (les années de la stratégie de Lisbonne) reposait sur l'aggravation des déséquilibres : en 2007, juste avant le déclenchement de la crise financière, l'Allemagne a enregistré un excédent du compte courant égal à 7,6% du PIB ; la contrepartie de ces excédents, générés par des politiques macroéconomiques irresponsables en Allemagne combinées à une véritable attaque contre les salariés à bas salaires, a été les énormes déficits, de plus de 10%, dans des pays comme Chypre, la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Loin d'apporter un développement équilibré, les forces du marché ont créé une perte non soutenable de compétitivité dans toute la périphérie (le déficit du compte courant de l'Irlande, bien que de seulement 5,6%, était également non soutenable – les chiffres de l'Irlande étant déformés par d'énormes sorties de capitaux, en partie profits, en partie coût des transferts par les multinationales.)

Jusqu'en 2008, ces déséquilibres croissants ont été financés par de fortes entrées de capitaux dans les pays concernés. En Espagne et en Irlande, ces flux ont bénéficié au secteur privé, notamment les banques commerciales ; au Portugal, et surtout en Grèce où il y a de sérieux problèmes de recouvrement des impôts, ils ont été principalement absorbés par le secteur public. Le climat financier, encouragé par l'attitude favorable à la déréglementation de la Commission européenne, de la BCE et de la plupart des gouvernements nationaux, était à l'excès de confiance, conduisant à la spéculation et à une fragilité croissante dans le système bancaire. Il faut se rappeler toutefois que, sans ces flux de capitaux, les performances de la zone euro en matière d'emploi aurait été encore pires.

La crise financière de 2008, qui a provoqué une baisse rapide des dépenses du secteur privé, a nécessité des injections de liquidités importantes par le secteur public partout dans le monde. La Commission a dû admettre que des déficits du secteur public beaucoup plus amples étaient nécessaires temporairement. Mais dès la fin 2009, elle demandait déjà une « sortie » de ces politiques budgétaires plus favorables. Dans le même temps, elle a fait des propositions pour rendre les règles du Pacte de stabilité beaucoup plus restrictives pour les emprunts du secteur public et la dette, et pour introduire de nouvelles règles pour les « déséquilibres » macroéconomiques.

La raison officielle de ces changements est formulée simultanément en termes de « coordination » et de « surveillance ». Mais rien n'est fait pour promouvoir la coordination. Une véritable coordination passe d'abord par une politique macroéconomique globale pour la zone euro et ensuite des politiques nationales différenciées, compatibles avec la position macroéconomique globale. Il n'y a rien de cela dans les amendements proposés. En réalité, l'objectif principal de ces mesures est la surveillance des différents États membres. Et, bien que cela ne soit pas dit, ce qui préoccupe, ce sont les États membres plus faibles, à « l'indiscipline » desquels la crise actuelle est attribuée. Ainsi l'ensemble du paquet néglige le problème central de la coordination – les énormes déséquilibres des comptes courants.

Le paquet législatif doit être replacé dans le contexte d'une tentative globale visant à renforcer la « gouvernance économique » dans l'UE. Ces termes, cependant, n'ont plus la même signification que lorsqu'ils ont été d'abord utilisés par le mouvement ouvrier européen ou même par Jacques Delors, qui plaidaient pour un contrôle social sur l'économie européenne. Ils recouvrent désormais des efforts redoublés pour affaiblir le contrôle social sur les marchés du travail, pour réduire les dépenses consacrées aux services publics et aux prestations sociales et pour mettre les États membres récalcitrants en phase avec ces objectifs. La nouvelle « gouvernance économique » présente d'autres aspects :

- la Stratégie Europe 2020, qui a succédé à la Stratégie de Lisbonne, met l'accent sur la poursuite des « réformes structurelles » contenues dans les « lignes directrices intégrées » ;
- le « Pacte EuroPlus », adopté en mars 2011, dans lequel les pays de la zone euro et six autres pays s'engagent à poursuivre sur la voie de la compétitivité, de l'emploi, des finances publiques soutenables et de la stabilité financière ;

- Le Pacte sera décliné en Programmes nationaux de réforme et de stabilité, dont la mise en œuvre sera contrôlée par la Commission.

La « gouvernance économique » sous toutes ses formes met l'accent sur les réformes du marché du travail, y compris la révision des accords salariaux, la décentralisation de la négociation salariale, la révision des mécanismes d'indexation, la soumission des salaires du secteur public aux besoins de la compétitivité, la réforme des contrats de travail pour promouvoir la « flexisécurité ». Les autres thèmes clés sont : repousser l'âge de la retraite, adapter le cadre réglementaire aux besoins des petites et moyennes entreprises et promouvoir un environnement favorable aux entreprises.

La réforme du Pacte de croissance et de stabilité repose sur six directives, qui ont maintenant été adoptées par le Parlement européen avec très peu de changements. Les quatre premières renforcent les exigences du Pacte de stabilité existant et sa mise en œuvre à travers la « procédure de déficit excessif ». Les deux autres créent une « procédure de déséquilibre excessif » qui introduit des contraintes législatives sur d'autres aspects de la politique macroéconomique. Elles sont manifestement inspirées par le fait que la crise en Irlande et en Espagne n'a rien à voir avec les déficits du secteur public, mais avec les injections de capitaux dans le secteur privé. Les principales caractéristiques de ces directives sont :

Renforcer le Pacte de stabilité

1. De nouvelles formulations des règles du pacte de stabilité mettent l'accent sur les niveaux « excessifs » de dette publique ainsi que des déficits annuels ; des mesures « discrétionnaires » doivent être prises pour corriger les deux et le rythme de la correction est spécifié. Les seules exceptions permises ont un fort caractère de déréglementation – un État membre peut faire du déficit pour introduire des régimes de retraite par capitalisation, mais non, par exemple, pour financer un programme de logements sociaux.²³
2. Une surveillance renforcée passera par la présentation annuelle de programmes de stabilité (y compris es « réformes structurelles ») qui doivent indiquer un objectif budgétaire à moyen terme pour permettre au Conseil de vérifier que les politiques budgétaires sont « solides ». Même les pays respectant les valeurs de référence prescrites ne doivent pas augmenter les dépenses publiques plus vite que le PIB (et, par conséquent, toute tentative par d'autres pays de se rapprocher des modèles sociaux scandinaves devient illégale).²⁴
3. Les sanctions renforcées se traduisent d'abord par des dépôts obligatoires et ensuite par des amendes pour les membres de l'eurozone. Les sanctions sont devenues plus automatiques car à de nombreuses étapes de la « procédure de déficit excessif » une

²³ Amendement au règlement (CE) n ° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

²⁴ Amendement au règlement (CE) n ° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure de déficit excessif.

majorité qualifiée au sein du Conseil sera nécessaire pour bloquer les sanctions et non pas pour les imposer²⁵.

4. Les États membres doivent établir un cadre budgétaire satisfaisant. Cela couvre les systèmes comptables, les statistiques, les relations budgétaires avec les autorités régionales et locales, les procédures de prévision (même si les prévisions propres de la Commission ne sont pas très fiables), les procédures budgétaires et les « règles budgétaires ». Il est fortement recommandé que ces dernières indiquent des limites numériques, en dépit des difficultés répétées que ces règles provoquent, très récemment avec les finances publiques aux États-Unis (et sans aucun doute pour l'Allemagne dans un avenir proche)²⁶.

La Procédure concernant les déséquilibres excessifs :

5. Un tableau de bord avec « un nombre limité d'indicateurs économiques et financiers » doit être créé. Des seuils « indicatifs » seront fixés pour ces indicateurs ; s'ils sont franchis, des procédures d'enquête peuvent être lancées, mais il n'y aura pas d'alerte automatique ; « L'analyse économique critique devrait veiller à ce que toutes les informations, qu'elles proviennent ou non du tableau de bord, soient mises en perspective et soient intégrées dans une analyse globale. ». Cela permettra d'identifier les États membres devant faire l'objet d'un « bilan approfondi » et impliquera « des missions de surveillance renforcées » et des rapports supplémentaires par l'État membre concerné²⁷.
6. Les sanctions ne suivent pas immédiatement. Lorsque des déséquilibres excessifs sont définitivement constatés, des « recommandations » seront faites à l'État membre. Sa réaction doit être rapide, « utiliser tous les instruments d'action disponibles », y compris les politiques budgétaire et salariale, les marchés de l'emploi, les marchés des produits et des services et la régulation du secteur financier. Finalement, si la réaction s'avère insuffisante, des sanctions – dépôts obligatoires et amendes – seront imposées. L'équité dans les sanctions sera assurée par le fait de les libeller sous forme de pourcentage du PIB de l'État récalcitrant²⁸.

Il y a, bien sûr, quelque chose d'absurde dans cette tentative de construire un cadre juridique pour la macroéconomie, comme n'importe qui un peu familier de cette discipline le reconnaîtra. Mais le projet a aussi un aspect sinistre : il menace de soumettre les membres économiquement plus faibles – et eux seuls – à une tutelle totale pour tous les aspects des politiques publiques. Il est clair que les principaux indicateurs utilisés seront basés sur la « compétitivité », ce qui en fait un problème pour les seules économies moins compétitives, et non pas pour les plus compétitives. Les critiques formulées au Parlement européen et par certains gouvernements de l'UE ont conduit

²⁵ Règlement sur l'application effective de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

²⁶ Directive sur les exigences pour les cadres budgétaires des États membres.

²⁷ Règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

²⁸ Règlement sur les mesures d'application visant à corriger les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

à supprimer toute référence explicite aux salaires dans les directives. Mais le niveau des salaires et les modèles sociaux des États les plus faibles restent les cibles de ce projet.

De nombreux types de « déséquilibre » resteront en dehors des nouvelles procédures. Par exemple : la coexistence d'immenses fortunes privées avec des secteurs publics criblés de dettes ; le fait que les augmentations de salaires dans l'UE ne suivent plus les gains de productivité depuis trois décennies déjà ; la rémunération des dirigeants des entreprises et de la finance, hors de proportion avec les revenus du plus grand nombre.

Le paquet est intégré dans un ensemble renforcé de procédures administratives connu sous le nom de « Semestre européen » qui se tiendra au premier semestre de chaque année et conduira à la définition de deux ensembles de politiques, l'un relatif à la politique macro-économique (les « programmes de stabilité »), l'autre (les « programmes nationaux de réforme ») regroupant les « réformes structurelles » au sens que leur donne habituellement la Commission (moindre protection pour les salariés, privatisations et dérégulation). Le premier exercice du genre, en 2011, a montré ce qui peut être attendu de ces procédures : ni les recommandations de la Commission pour l'Allemagne, ni les programmes propres de l'Allemagne n'ont vu de problème dans l'énorme excédent commercial du pays. L'ensemble du processus met l'accent sur la poursuite de la consolidation budgétaire, les « réformes » du marché du travail, et des mesures en termes d'offre censées promouvoir la croissance par « de larges ajustements des prix et des coûts » dans les économies les plus faibles – en d'autres termes, par la déflation.

Les conséquences de cette attitude sont ce que toute personne sceptique à propos de la notion de déflation favorable à la croissance pouvait prévoir. En septembre, la Commission a été contrainte de réviser à la baisse ses prévisions de croissance déjà faibles pour 2011 et 2012. Elle a déclaré que « les révisions à la baisse concernent tous les États membres étudiés, ce qui indique à la fois un dénominateur commun et un re-couplage des dynamiques de croissance ».

Un des « dénominateurs communs » est bien sûr la pression constante pour des politiques restrictives exercée par la Commission et les dirigeants politiques de la plupart des États membres. Un autre est la crise financière qui menace et qui a pour cause les échecs répétés dans la résolution de la crise en Grèce. La redécouverte du « recouplage des dynamiques » met en évidence les problèmes de coordination négligés par ces mêmes dirigeants qui ont préféré tenter d'instaurer une subordination quasi coloniale des pays membres les plus faibles.

2.2 La réforme du secteur financier contrecarrée par un intense lobbying

L'approfondissement de la crise de la zone euro a conduit à une crise des banques européennes, un défi pour toute l'architecture financière européenne. Comme les institutions financières privées ont cherché à tirer profit de la spéculation massive, les dirigeants politiques ont lutté pour prendre le dessus sur les effets immédiats de la dette et de la crise bancaire, en omettant totalement de mettre en œuvre les grandes réformes structurelles nécessaires pour contrôler le système financier. Suite au lobbying massif par le secteur financier, les réformes ont été bloquées, édulcorées ou, comme dans le cas de modifications à la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MIF), reportées. Même quand une action urgente et à court terme aurait

été nécessaire, les États de l'UE ont été incapables de s'entendre, comme en août 2011 lorsque certains gouvernements ont refusé de participer à une interdiction des ventes à découvert.

En 2010, les tentatives de réformer le système financier de l'UE ont été lancées pour le marché des produits dérivés et les grandes banques. Dans les deux cas, les propositions de l'UE étaient même plus timides que celles qui ont été adoptées aux États-Unis.

Marché des produits dérivés

En juillet 2011, le Parlement européen a voté une proposition de réglementation sur les infrastructures de marché européennes (EMIR). EMIR traitera de certains des problèmes du marché des produits dérivés, en particulier sur les marchés de gré à gré (OTC pour *over-the-counter*), mais n'est fondamentalement pas en mesure de mettre un terme à cette « économie casino ». EMIR est une tentative de traiter un problème majeur apparu avant et pendant la crise financière en 2007-2008, quand personne ne savait qui négociait quel genre de produits financiers à risque avec qui. Ce manque de transparence existait particulièrement pour les dérivés de gré à gré négociés à travers des échanges privés et non de façon publique. Les principales dispositions d'EMIR visent à faire connaître aux autorités la plupart des dérivés de gré à gré pour améliorer la transparence et mieux assurer la spéculation financière contre les défauts de paiement. Le *lobby* financier a monté avec succès une campagne pour édulcorer la législation parce que les dérivés OTC sont une source importante de revenus pour les grandes banques (d'investissement) et les investisseurs institutionnels, et donnent lieu à des bonus élevés.

Le texte EMIR comporte des lacunes majeures. Par exemple, les fonds de pension peuvent être dispensés de compenser leurs échanges de dérivés de couverture OTC pendant 3 ans ou plus, de même, les « contreparties non financières » n'ont pas l'obligation de compenser les activités spéculatives liées à leur activité commerciale. Par ailleurs, aucune limite n'est imposée au montant global des dérivés OTC qui peuvent être négociés. Il y a un besoin urgent de réduire fortement les transactions de gré à gré, car la plupart sont purement spéculatives. Cela est très frappant dans le cas des « contrats d'échange sur risque de crédit » (CDS pour *credit default swaps*), qui jouent un rôle clé dans la crise de l'euro, car l'acheteur très souvent ne possède pas l'obligation qui est assurée. Cependant, suite à la pression du *lobby* financier, la nouvelle réglementation ne fixe pas de telles limites.

Réformes bancaires

L'absence de grandes réformes des banques dans l'UE les a rendues vulnérables aux chocs de la crise de la dette souveraine, à la crise de l'euro et à la volatilité des marchés boursiers. En juillet 2011, la Commission a présenté ses propositions pour une grande réforme bancaire. Connue sous le nom Quatrième révision de la Directive européenne sur les exigences de fonds propres (CRD IV), elle devrait améliorer la protection du capital des banques, la gouvernance des banques et la supervision. Le Parlement européen a commencé la discussion de CRD IV en septembre 2011 et il est censé la voter en séance plénière en juin ou juillet 2012. CRD IV se compose de deux directives distinctes. La première fixe des réserves de fonds propres plus contraignantes, en intégrant les nouvelles normes Bâle III dans le droit de l'UE. La deuxième vise à améliorer la supervision et la

gouvernance des banques et des fonds d'investissement, notamment en matière d'évaluation des risques.

Le secteur bancaire a de nouveau fait fortement pression pour réduire la portée de ces textes, arguant du fait que les exigences supplémentaires de fonds propres réduiraient la compétitivité et se traduiraient par une offre de crédit réduite, surtout pour les petites et moyennes entreprises (PME). Des superviseurs, des universitaires et des régulateurs, ainsi que la Commission, ont montré grâce à diverses évaluations d'impact que ces allégations étaient sans fondement, et que les problèmes peuvent être évités en changeant les modes d'intervention des banques. Par ailleurs, de nombreux doutes subsistent quant à savoir si cette nouvelle législation européenne – qui ne sera pleinement mise en œuvre qu'en 2019 ! – prévoit les mesures appropriées pour corriger les comportements problématiques et l'instabilité des banques européennes. On peut considérer que les propositions de réforme bancaire de la Commission sont loin d'être suffisantes, non seulement parce que l'utilisation de coussins de sécurité en capitaux comme instrument majeur de la réglementation bancaire est problématique, ou parce que l'introduction d'un ratio d'endettement et les exigences de liquidités ont été renvoyées à une date ultérieure, mais aussi parce que les propositions de la Commission ont des faiblesses majeures. Les propositions :

- Ne séparent pas les banques de détail/commerciales des banques d'investissement, ni ne limitent leurs liens avec les marchés financiers car les banques peuvent toujours être présentes sur les marchés de produits dérivés ;
- Ne limitent pas la taille du total du bilan et du hors-bilan des banques ; les banques et les conglomérats financiers peuvent donc rester trop gros pour faire faillite ;
- N'interdisent pas aux banques de spéculer avec leurs fonds propres (« négociation pour compte propre », qui est interdit aux États-Unis par la « règle de Volker » du Dodd-Frank Act de juillet 2010) ;
- Ne réforment pas l'utilisation par les banques de leurs propres modèles d'évaluation des risques, qui sont souvent fondés sur des hypothèses erronées (les obligations grecques ont un risque de 0% !).

La directive sur la taxation des transactions financières: une percée, mais pas tout à fait une victoire

La Commission européenne a présenté un projet de directive pour la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières (TTF) en septembre 2011. C'est une percée significative pour une proposition qui a été préconisée depuis de nombreuses années par la société civile, en particulier Attac, et qui a plus récemment obtenu le soutien des gouvernements français et allemand. Le projet de directive de la Commission a repris bon nombre des éléments que les militants ont suggéré, y compris l'imposition des produits dérivés de gré à gré (OTC), le principe de résidence afin de prévenir l'évasion fiscale et, surtout, l'intention non seulement de générer des revenus, mais également de réguler la spéculation, en particulier le courtage automatique à haute fréquence (*high frequency trades*). Néanmoins, la proposition contient également des limites importantes. Deux critiques majeures apparaissent. Premièrement, la directive FTT proposée ne

visé pas principalement à lutter contre la spéculation et à réduire le volume des transactions financières. Cela apparaît dans l'assiette de la taxe, car la Commission propose d'en exclure les transactions monétaires. Les taux d'imposition pour les produits dérivés sont également beaucoup trop bas. La seconde limite est, de façon troublante, que la directive est vague sur l'utilisation qui sera faite de ces recettes fiscales. Une composante clé de la campagne de la société civile a été qu'une part significative des recettes devrait être consacrée au développement et à l'environnement, mais aucun de ces domaines n'est mentionné dans la proposition de la Commission. Enfin, la réticence marquée de la Grande-Bretagne, de la Suède et des Pays-Bas envers la TTF pourrait se révéler un sérieux obstacle à son application.

2.3 Austérité: La mauvaise politique pour les maux de l'UE

Les gouvernements de l'UE poursuivent les politiques d'austérité, les considérant comme une panacée. Des milliers de personnes manifestent dans les rues d'un nombre croissant de villes européennes pour protester contre l'austérité, car elle réduit radicalement leur niveau de vie et n'offre aucun espoir pour l'avenir. Le *Rapport sur le commerce et le développement 2011* de la CNUCED est également très critique sur le resserrement budgétaire préconisé par les politiques recommandées par le FMI, soulignant que l'espace budgétaire n'est pas une variable statique. En outre, la hâte d'un certain nombre de pays européens à rembourser en pleine crise des niveaux élevés de dette privée va freiner davantage la demande si elle n'est pas compensée par un accroissement de la dette publique.

Selon le rapport de la CNUCED, « Dans une perspective macroéconomique dynamique, une politique budgétaire expansionniste judicieuse peut dynamiser la demande lorsque la demande privée a été paralysée à cause des perspectives incertaines de revenus dans l'avenir et de la réticence ou de l'incapacité des consommateurs et des investisseurs privés à s'endetter. Dans une telle situation, une politique budgétaire restrictive pour rééquilibrer les finances publiques ou pour réduire la dette publique n'a guère de chances de succès car une économie nationale ne fonctionne pas comme une entreprise ou comme un ménage. »²⁹. C'est ce qui est connu comme le « sophisme de composition », qui revient à croire que ce qui est bon pour les membres individuels d'un groupe est, par définition, bon pour le groupe dans son ensemble.

Peut-être plus fondamentalement, la crise actuelle a mis à nu les différences dans les structures productives dans l'Union européenne et la zone euro. L'UE est caractérisée par la division entre un noyau orienté vers l'exportation, néo-mercantiliste, qui est regroupé autour de l'Allemagne (et comprend le Benelux, l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, l'Italie du Nord, et, dans une certaine mesure, la Pologne et la Hongrie) et une périphérie européenne dépendant davantage des importations, pour qui l'intégration dans l'UE a conduit à une désindustrialisation partielle (Grèce, Espagne, Portugal). En outre, dans certains pays d'Europe (en particulier les États baltes, la Bulgarie et même l'Allemagne de l'Est), une désindustrialisation sévère a résulté des politiques de transition, qui n'ont pas été réorientées après l'adhésion à l'UE.

²⁹ CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement, 2011, pp.VI-VII

Les politiques régionales de l'UE ont mis l'accent sur le développement des infrastructures physiques et la formation polyvalente. Mais aucune attention n'a été accordée à la question clé des structures industrielles. Les principaux pays néo-mercantilistes autour de l'Allemagne n'ont pas eu intérêt à promouvoir ces politiques et la conception des politiques de l'UE a eu tendance à figer la division du travail existant en Europe. Cette division du travail s'est traduite par une fracture entre pays créanciers et débiteurs, où les pays dépendant des importations ont financé le déficit de leur compte courant par la dette extérieure, tandis que les banques des pays néo-mercantilistes ont facilité les exportations vers la périphérie européenne en fournissant de tels prêts. Cette division du travail n'est plus viable. Les politiques d'austérité non seulement ne parviennent pas à résoudre ces problèmes fondamentaux de l'intégration européenne, elles les exacerbent en réalité.

L'austérité non seulement ne parvient pas à atteindre ses objectifs économiques, elle a aussi un impact social très négatif. Dans la section 1.2 de ce document, on a examiné les fortes baisses de la production dans les pays de l'UE mettant en œuvre des programmes UE/FMI. Dans cette section, nous examinons les implications sociales des politiques d'austérité plus largement pour l'UE.

La crise économique fait payer un lourd tribut à la société, en termes de baisse de l'emploi, d'augmentation du chômage, de temps partiel et d'emplois temporaires, ainsi que de montée des inégalités et de la pauvreté. Au deuxième trimestre de 2011, le taux d'emploi de l'UE pour la tranche d'âge des 20-64 ans a baissé de 70,5% à 68,9% au début de la crise au deuxième trimestre de 2008, s'éloignant davantage de l'objectif des 75% inscrit dans *Europe 2020*. Le taux d'emploi était égal à 75,3% pour les hommes et 62,6% pour les femmes. L'emploi à temps partiel a augmenté de 1,3%, pour atteindre 19,6% (9,1% pour les hommes et 32,1% pour les femmes), tandis que la part des emplois temporaires s'élevait à 14,2% (13,7% pour les hommes et 14,8% pour les femmes), ce qui indique que l'emploi devient de plus en plus précaire.

Dans le même temps, le chômage a fortement augmenté au début de la crise et, après une baisse très légère, a de nouveau augmenté en 2011. En septembre 2011, le chômage était en moyenne de 10,2% de la population active dans la zone euro (9,9% pour les hommes et 10,6% pour les femmes) et de 9,7% dans l'UE dans son ensemble (9,5% pour les hommes, les femmes 9,9%). Les jeunes, les migrants, les travailleurs peu qualifiés et les femmes étaient particulièrement touchés. En particulier, le chômage des jeunes (les moins de 25 ans) a atteint 21%, tandis que les jeunes ont été particulièrement touchés par le temps partiel, y compris contraint, et le travail temporaire. En outre, 20% des travailleurs migrants sont au chômage, comme le sont 15% des travailleurs peu qualifiés désireux de travailler. Par ailleurs, le chômage de longue durée (plus de 12 mois) a représenté 43% du total³⁰.

Il y a aussi de fortes différences entre les pays, entre les taux de chômage les plus élevés en Espagne (23%) et en Grèce (18%) et les plus bas en Autriche (3,9%) et aux Pays-Bas (4,5%). Dans ces conditions, l'objectif de l'UE d'inciter les chômeurs à trouver du travail – l'un des volets de la

³⁰ Eurostat 160/2011 et base de données d'Eurostat, consultée le 11/05/11. Les données sur le chômage sont des données corrigées des variations saisonnières.

politique d'austérité identifiés dans la section 1.2 – prête pour le moins à sourire. En 2010, par exemple, il y avait 7 fois plus de chômeurs que d'offres d'emploi dans l'UE dans son ensemble, plus de 16 fois plus en Grèce, plus de 21 fois plus en Espagne, plus de 27 fois plus au Portugal, 39 fois plus en Irlande et 76 fois plus en Lettonie.

Les taux de chômage élevés et qui continuent à croître dans l'UE créent de la détresse sociale, car le nombre de ménages sans emploi et de ménages avec relativement peu de personnes avec un emploi (« ménages à faible intensité de travail ») est en augmentation. En 2010, moins de la moitié des 25-64 ans vivaient dans des ménages dans lesquels soit tous les membres soit la plupart des membres avaient un emploi (35% et 13% respectivement). Dans ces conditions, le chômage conduit à l'aggravation des inégalités entre les pays et au sein des pays.

En 2009, neuf pays de l'UE (Bulgarie, Roumanie, Lettonie, Pologne, Estonie, Hongrie, Lituanie, Slovaquie et République tchèque), qui regroupaient un cinquième de la population de l'UE ont enregistré un revenu réel des ménages par habitant égal à 45% de la moyenne de l'UE. En outre, les quinze pays de l'UE bénéficiant du Fonds de cohésion (les neuf qui précèdent ainsi que la Slovénie, le Portugal, Malte, la Grèce, Chypre et l'Espagne) représentent ensemble un tiers de la population de l'UE, avec un revenu réel des ménages par habitant égal à 72% de la moyenne de l'UE.

En 2008, le revenu total disponible pour les 20% de la population ayant le revenu le plus élevé dans leur pays de résidence était environ 5 fois supérieur au revenu des 20% ayant les plus faibles revenus. Ce rapport était encore plus élevé dans certains pays, comme la Grèce (5,8), la Bulgarie (5,9), l'Espagne et le Portugal (6,0), la Lituanie (6,3), la Roumanie (6,7) et la Lettonie (7,3)³¹.

En revanche, en Europe il y a 3,1 millions de « particuliers dotés de fonds propres nets élevés » (HNWI pour *high net worth individuals*), ayant des actifs disponibles d'au moins 1 million de dollars. Ils représentent 0,6% de la population de l'UE, qui s'élève à 502,5 millions. En 2010, leur richesse s'élevait à 10 200 milliards de dollars, soit 24% de la richesse globale des HNWI, avec une augmentation de 7,2% par rapport à 2009³².

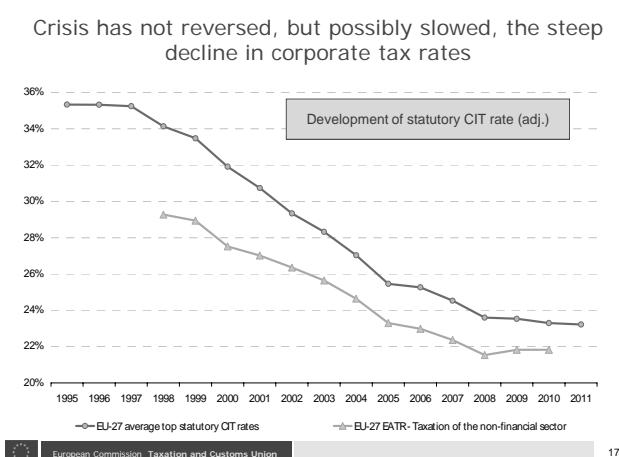
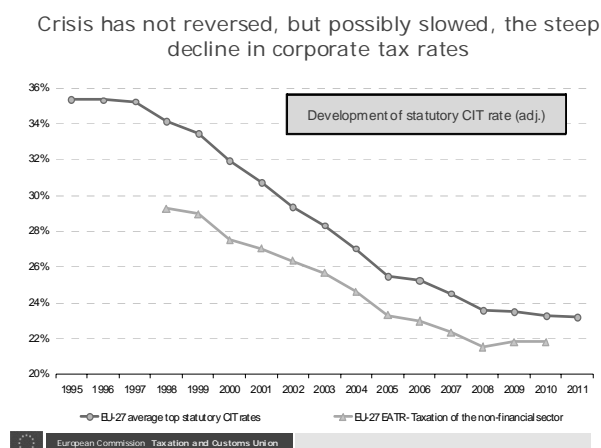
Les inégalités de richesse et de revenus ne sont pas prises en compte par les politiques d'austérité qui, en réalité, ont tendance à accentuer les inégalités. On fait valoir, par exemple, que la fiscalité indirecte, plutôt que directe, devrait être augmentée pour combattre le déficit et, dans le même temps, la fiscalité sur les entreprises réduite pour créer un environnement plus favorable aux entreprises. Cela est clairement régressif et il y a eu tendance dans l'Union européenne à déplacer le fardeau de la fiscalité sur les salariés à faible revenu.

Les mesures d'austérité incarnées dans les prescriptions de politique économique et sociale de l'UE et appliquées par les programmes UE/FMI sont économiquement inefficaces pour créer de la croissance et socialement dangereux, car elles appauvrissent les sociétés européennes et conduisent à une polarisation sociale accrue. En accentuant les tensions sociales, déjà vives du fait

³¹ Eurostat 16/2011.

³² World Wealth Report 2011. <http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/world-wealth-report-2011/?d=BCD137B0-8001-3261-87C2-98873EFF1DF0>.

de la crise, les politiques d'austérité préparent le terrain à des tensions politiques, voire à l'instabilité, alors que le populisme de droite se renforce.



Source: M. Fantini, M., 2011, 2011 Edition of the Taxation Trends Report, EC, DG TAXUD

2.4 Les politiques d'élargissement et de voisinage manquant de vision politique

En 2011, les axes stratégiques de la politique méditerranéenne de l'UE ont été remis en question. La crise économique a aggravé les problèmes structurels existant dans les pays d'Afrique du Nord. La Tunisie et l'Égypte, les deux piliers de la politique méditerranéenne de l'UE, ont été les deux premiers pays à vivre des processus révolutionnaires. Ces processus ont été dirigés non seulement contre les régimes autoritaires, mais aussi contre leurs politiques économiques, qui ont produit un chômage élevé et la polarisation sociale. Ils ont donc constitué un défi pour les politiques méditerranéennes de l'UE dans au moins deux domaines : la relation de collaboration entre l'UE et les régimes autoritaires et le type d'ordre économique qui avait été promu par l'UE. En dépit du discours officiel de l'Union européenne en faveur de la démocratisation, les représentants de l'UE ont été visiblement déconcertés par le mouvement de démocratisation dans le monde arabe et l'élimination du pouvoir de Ben Ali en Tunisie et Moubarak en Égypte, les deux principaux alliés de l'Union européenne dans la région. Aussi bien l'UE que les gouvernements des États membres ont été très lents à réagir à ces événements. Alors que les initiatives pour promouvoir la démocratisation ont finalement été saluées, il n'y a eu aucun changement dans l'approche économique de l'UE pour la région. Elle continue à être basée sur des principes néo-libéraux, en particulier le libre-échange. En Libye, les pays de l'UE, en particulier la France et la Grande-Bretagne, sont intervenus militairement dans la guerre civile larvée, outrepassant clairement les limites de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Il reste néanmoins des doutes sérieux quant à savoir si l'intervention militaire conduira à la démocratisation dans la région.

Les politiques de l'élargissement et de voisinage de l'UE en Europe se sont également embourbées dans les contradictions et les ambiguïtés. Les politiques de l'élargissement de l'UE visent principalement à préparer le terrain pour les entreprises de l'Europe de l'ouest et à faire adopter les normes de l'UE par les pays candidats. Parmi les pays candidats, la Turquie négocie depuis le plus longtemps des relations contractuelles avec l'UE. Dans le même temps, elle est le plus controversé des pays candidats. Les négociations d'adhésion avec la Turquie se poursuivent, mais

elles sont d'une nature plutôt symbolique. Les deux parties se comportent tacitement comme si ces négociations ne devaient jamais aboutir.

Dans la plupart des pays de l'ex-Yougoslavie, où l'UE espère que la promesse d'intégration à l'UE contribuera à la stabilité politique, il y a des signes d'une tendance semblable à celle de la Turquie. Alors que la Slovénie a rejoint l'UE en 2004 et que les négociations avec la Croatie ont été conclues en 2011, les perspectives d'adhésion sont menacées pour les autres pays de la région. De nombreux États membres de l'UE hésitent de façon évidente devant un nouvel élargissement de l'Union et les candidats restants font face à de nombreux obstacles, résultant en partie de politiques de l'UE contradictoires. Bien que l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ait signé un accord de stabilisation et d'association en avril 2001, avant même que la Croatie ne bénéficie du statut officiel de pays candidat en 2005, les négociations pour l'adhésion de l'ARYM à l'UE n'ont pas commencé parce que la Grèce conteste le nom de Macédoine. La question de l'adhésion de la Serbie à l'UE est fortement hypothéquée par la question du statut du Kosovo. Dans les années 1990 l'UE a déclaré qu'elle reconnaîtrait seulement l'indépendance des anciennes républiques yougoslaves, mais plusieurs États membres de l'UE ont soutenu la sécession du Kosovo de la Serbie, même si le Kosovo n'avait pas le statut d'une république en Yougoslavie. Au total, 22 États membres de l'UE ont reconnu la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, alors que seulement cinq d'entre eux, comme la plupart des membres de l'ONU, ne l'ont pas fait. En dépit des différences d'opinion au sein de l'UE, la Commission européenne fait pression sur le gouvernement serbe pour qu'il prenne des mesures pour la reconnaissance du Kosovo. En octobre 2011, la Commission européenne a annoncé qu'elle était favorable à l'octroi du statut de candidat à la Serbie et au Monténégro, mais, dans le cas de la Serbie, elle a fait de l'amélioration des relations entre la Serbie et le Kosovo une condition pour le début des négociations. En revanche, la partition *de facto* de Chypre n'a pas été réglée avant l'adhésion de Chypre à l'UE et les conflits autour de la zone nord de Chypre sont un des points de discorde dans les négociations de l'UE avec la Turquie.

L'initiative du Partenariat oriental de l'UE (*Eastern Partnership initiative*), qui a été lancée en 2008 et soutenue notamment par la Pologne, vise à ouvrir les pays de la région post-soviétique aux capitaux d'Europe de l'Ouest et à les persuader d'adopter les normes de l'UE dans des domaines politiques clés. Pour les pays de l'UE qui ont des relations fraîches (ou même tendues) avec la Russie, le Partenariat oriental est conçue comme un moyen de réduire l'influence russe dans la région. Les politiques du Partenariat oriental sont également confrontées à des contradictions et des conflits. L'Ukraine et la Biélorussie sont des pays clés de l'initiative. Les relations politiques entre l'UE et les gouvernements de ces deux pays sont lourdes de tensions. L'UE veut lier les deux pays – comme les autres pays du voisinage oriental – davantage à l'UE. Pour la Pologne et les États baltes, c'est un objectif stratégique de leur politique étrangère pour réduire la dépendance des deux pays de la Russie. Cependant, les gouvernements de Biélorussie et d'Ukraine suscitent de sérieuses réserves en raison de leurs tendances autoritaires, en particulier celui de la Biélorussie. Les gouvernements de Biélorussie et l'Ukraine poursuivent une politique extérieure multipolaire entre l'UE et la Russie. Ils essaient d'exploiter à leur avantage la concurrence entre l'UE et la Russie. L'industrie lourde ukrainienne, qui soutient le gouvernement ukrainien actuel, a des intérêts économiques dans l'UE et veut un meilleur accès aux marchés de l'UE. Cette configuration

a conduit à des hauts et des bas dans les relations UE-Biélorussie et UE-Ukraine. Depuis la vague de répression après les dernières élections en Biélorussie, la relation est devenue tendue. De même, après que l'ancien Premier ministre ukrainien Julia Tymosenko a été condamnée à sept ans de prison en octobre 2011, dans le cadre de ce que Catherine Ashton, la commissaire européenne aux Affaires étrangères, a décrit comme des « poursuites à caractère politique », il est douteux que l'accord d'association avec l'Ukraine, dont le noyau est constitué d'un accord de libre-échange, sera signé. Pour des raisons géopolitiques, cependant, certains des gouvernements d'Europe de l'Est semblent prêts à signer l'accord.

Dans l'UE, les attitudes devant l'initiative du Partenariat oriental sont dans une large mesure conditionnées par les attitudes envers la Russie. Les points de vue sur cette question sont très diverses, allant de la volonté d'un partenariat stratégique dans les cercles dirigeants allemands à des réserves fondamentales dans les États baltes.

Encadré 1: La politique migratoire de l'UE et la crise économique

Avant l'adhésion des pays d'Europe de l'Est et l'approfondissement de la crise financière en 2008, la politique migratoire de l'UE était régie principalement par des considérations relatives au marché du travail, comme élément du projet de Marché unique qui a culminé dans le droit de libre circulation des ressortissants de l'UE et le traité de Schengen, qui a supprimé les contrôles aux frontières entre les pays participants. Toutefois, les questions relatives aux ressortissants des pays tiers ont toujours été traitées au niveau national et réglées par les lois nationales des États membres de l'UE. Les travailleurs migrants ne bénéficient pas d'un statut juridique, mais ils répondent à une forte demande de main-d'œuvre bon marché dans les secteurs de l'agriculture et des services. Le *dumping* salarial et les conditions de travail misérables sont répandues parmi les travailleurs migrants.

Les soulèvements dans les pays d'Afrique du Nord (Tunisie, Libye et Égypte) ont mis les migrations Sud-Nord sur le devant de la scène. Pendant des décennies, les Nord-Africains ont cherché une vie meilleure et fourni de la main-d'œuvre aux pays d'Europe du Sud qui souffrent d'une pénurie dans ce domaine, en particulier pour les travailleurs saisonniers dans l'agriculture. Le choix des destinations pour les migrants d'Afrique du Nord était principalement régi par les anciennes relations coloniales (entre l'Algérie et la France, le Maroc et l'Espagne, et la Libye et l'Italie) ainsi que par des schémas de migration antérieurs. Les migrants d'Afrique sub-saharienne sont venus également à travers l'Afrique du Nord vers divers pays de l'UE à la recherche d'une vie meilleure.

Cette histoire a marqué les politiques migratoires de l'UE et, davantage encore, l'approche chez les États membres de la question de la migration, interne ou externe à l'UE. Au niveau de l'UE, la liberté de circulation au sein de l'Union européenne et le traité de Schengen ont été combinées dans ce qu'on a appelé la politique de l'« Europe forteresse » – élever des murs pour endiguer le flux de la migration venant de l'extérieur de l'UE. Dans le cadre de cette politique, le contrôle des flux migratoires a été coordonné avec, et dans une certaine mesure sous-traité à des pays nord-africains comme la Libye. Sous le régime de Kadhafi, la coopération dans le domaine de l'immigration était l'une des conditions pour que la Libye soit réadmise dans l'arène internationale dominée par l'Occident. La mise en place de camps de rétention pour les immigrés clandestins en Afrique du Nord faisait partie de la politique de l'UE visant à externaliser la gestion des migrations.

Les implications en termes de droits humains de la restriction et de l'« externalisation » de la politique de migration, en même temps que le besoin de main-d'œuvre et les problèmes créés par le trafic des êtres humains, ont conduit l'UE à concevoir une politique migratoire plus cohérente, inspirée des États-Unis. Elle s'est traduite par le Pacte européen sur les migrations et l'asile, qui a été adopté par l'UE en 2008. Le cœur de la politique est centré sur la stabilisation de la situation des migrants en leur accordant des permis de

séjour de longue durée et ciblés, l'intégration et la facilitation de la migration à long terme par le développement d'un système de résidence permanente avec une Carte bleue (sur le modèle le carte verte, *Green Card*, des États-Unis). Dans le cadre de la nouvelle politique, une législation a également été adoptée pour la promotion de la migration saisonnière et pour faciliter les transferts intra-entreprises. Toutefois, un examen attentif de ces initiatives par les syndicats, dont l'IG Metal d'Allemagne et la Confédération européenne des syndicats, et par des organisations de défense des droits humains, comme l'Association Européenne pour la Défense des Droits de l'homme (AEDH), révèle que les mesures ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs car elles introduisent des discriminations entre différentes catégories de migrants sur la base de leurs compétences, leur pays d'origine (UE ou pays tiers), et le type de migration (temporaire/saisonnière ou à long terme). Cela se traduira par un marché du travail européen plus fragmenté, dans lequel les ressortissants de l'UE ou de pays tiers hautement qualifiés, avec les revenus les plus élevés, seront des privilégiés parmi les migrants.

Ces politiques ont été combinées avec des mesures anti-immigration comme le retour des immigrés, la coopération avec les responsables du pays d'origine des immigrés et un contrôle plus strict de l'immigration irrégulière. Une nouvelle stratégie politique a également été conçue afin de combiner « migration, mobilité et sécurité » qui conduirait inévitablement à une conception sécuritaire des questions de migration et à la marginalisation de leurs aspects humanitaires et de ceux relatifs au marché du travail. Il est affirmé que ces politiques aideraient les immigrés réguliers et protégeraient les migrants potentiels en réduisant la contrebande et la traite des personnes humaines. En réalité, une politique d'immigration européenne plus restrictive et un sentiment anti-immigrés largement répandu ont tendance à se renforcer mutuellement et à favoriser une politique d'immigration encore plus restrictive au niveau national.

Ces évolutions ont clairement fait glisser la politique migratoire de l'UE et des États membres vers plus de contrôle et ont sapé les principes traditionnels de cohésion et de solidarité inscrits dans beaucoup de déclarations de l'UE.

L'UE a un besoin urgent d'une politique d'immigration qui combine ses besoins de main-d'œuvre et les droits sociaux, humains et économiques des immigrants. Il doit être mis fin, en particulier, aux discriminations sur le lieu de travail. Lorsque les questions de l'immigration seront traitées de manière séparée de celles de la criminalité et du terrorisme, il deviendra plus facile de traiter les aspects de la migration relatifs au marché du travail et de créer une culture favorable aux migrants, où des règles strictes en matière de migration (comme aux États-Unis) iraient de pair avec le respect des migrants une fois qu'ils sont dans le pays d'accueil. Pour des raisons humanitaires, il ne doit y avoir aucune restriction à l'accès des immigrants, indépendamment de leur statut juridique, aux services publics de base tels que la santé et l'éducation. À moyen et à long terme, des tentatives devraient être faites pour aller vers une politique commune d'immigration à travers l'UE basée sur la justice internationale, la solidarité et l'intégration des immigrants, qui s'inspirerait des meilleures pratiques dans les politiques nationales de l'UE en matière d'admission, de naturalisation, de regroupement familial et de questions relatives au marché du travail.

2.5 Les politiques commerciales et de développement: manier le bâton et non la carotte

La crise financière et économique mondiale a été accompagnée d'un changement dans l'équilibre du pouvoir dans l'économie mondiale. Cela apparaît clairement dans le nouvel agenda géopolitique de la Chine en Afrique et, dans une moindre mesure, en Amérique du Sud. Ces nouveaux bailleurs de fonds mettent en œuvre un programme explicite d'accès aux matières premières en échange d'un financement assez généreux pour les infrastructures et autres projets. Contrairement aux traditionnels bailleurs de l'OCDE, la Chine ne met pas de conditionnalités politiques à ses aides financières. L'UE et les États-Unis voient par conséquent leur influence en

Afrique décliner. L'UE a réagi en renforçant la pression sur les bénéficiaires de l'aide pour qu'ils acceptent l'ouverture sans restrictions de leurs marchés pour les marchandises et les investissements de l'UE. Le document de la Commission, *Commerce, croissance et affaires mondiales*, présenté en novembre 2010, est la suite de son document *Europe Globale*, paru en 2006. Dans la nouvelle stratégie commerciale, la Commission européenne indique clairement qu'elle a l'intention de poursuivre un programme ambitieux pour ouvrir les marchés et sécuriser l'accès aux matières premières dans l'intérêt des entreprises de l'UE. Bien que le document appelle du bout des lèvres à conclure les négociations du Cycle de Doha à l'Organisation (multilatérale) mondiale du commerce (OMC), le cœur de la politique commerciale a évolué de manière décisive vers la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange avec les principaux partenaires commerciaux.

Les négociations de l'UE avec le groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) pour conclure des Accords de Partenariat Économique (APE) ont fait peu de progrès et la Commission a pris des mesures qui permettront d'accroître la pression sur les pays africains pour qu'ils signent de tels accords. La Commission a annoncé qu'elle renonçait à une réglementation spéciale pour l'accès au marché pour les pays ACP d'ici la fin de 2013, et qu'elle mettait en œuvre parallèlement une réforme du système de préférences généralisées (SPG) de l'UE. À travers ce système, les pays moins développés se voient accorder unilatéralement un traitement douanier préférentiel par l'UE. Comme la plupart des pays ACP d'Afrique bénéficient de ce système, les incitations pour leur faire signer des APE, qui exigeraient d'eux des engagements de libéralisation de grande ampleur pour le commerce et les investissements, ont été limitées. Jusqu'ici, 23 pays d'Afrique, dont la Zambie, le Nigeria et le Sénégal, ont refusé de signer des APE. L'UE utilise maintenant la réforme du SPG comme monnaie d'échange supplémentaire pour inciter les pays africains à signer des APE. Pour ne pas perdre le bénéfice d'un accès au marché de l'UE à des conditions avantageuses, certains pays africains vulnérables ne vont finalement pas avoir d'autre choix que d'accepter un tel accord avec l'UE. Toutefois, la situation géopolitique et économique a changé ces dernières années et des pays africains plus forts, qui ont profité de la hausse des prix des matières premières ou des relations privilégiées avec la Chine, pourraient tout simplement quitter ces négociations.

Les politiques commerciales et de développement de l'UE avec les pays EUROMED ont, de façon semblable, porté sur un agenda de libéralisation unilatérale au cours des dix dernières années. Les négociations sur la libéralisation des investissements et des services avec le Maroc, l'Égypte, la Tunisie et Israël ont continué depuis 2008. Les événements révolutionnaires en 2011 en Égypte, en Tunisie et dans d'autres pays de la région ont été, au moins en partie, motivés par le rejet généralisé du modèle économique dominant, ce qui montre clairement que les politiques commerciales et de développement de l'UE doivent être sérieusement reconsidérées.

2.6 Action inadéquate et insuffisante: l'exemple de la politique agricole commune

Il existe un décalage sérieux entre les objectifs déclarés de l'UE et les politiques qu'elle poursuit effectivement. Quelque part dans la masse des documents publiés par l'UE, il est possible de trouver une référence à un large éventail d'objectifs. Certains sont problématiques, mais d'autres

sont souhaitables et bien argumentés, même s'ils sont parfois intégrés dans des stratégies globales plus contestables. Un des principaux traits destructeurs des stratégies de l'UE est leur surdétermination par la mise en valeur de la compétitivité. Ce n'est pas seulement destructeur pour le rôle potentiellement positif de l'Europe dans le monde, mais pervertit aussi les effets des politiques au sein de l'UE. Au lieu d'une structure d'instruments opaques, qui sont souvent censés agir indirectement par le biais des mécanismes du marché, un ensemble de politiques directes, explicites et transparentes devraient être développées au niveau de l'UE, avec les impératifs du développement durable comme base explicite et contraignante.

Dans l'arène mondiale, l'UE est presque l'égale des États-Unis pour prévoir une dimension militaire à sa stratégie relative à l'énergie et aux matières premières. Le concept militaire de « sécurité » a été récupéré, à tort, pour désigner une sortie illusoire de la dépendance du marché mondial pour certaines matières premières et sources d'énergie. La stratégie de l'UE pour le développement durable, qui ne fait même pas une place à des préoccupations comme le commerce extérieur, la politique monétaire et la politique agricole commune, est en grande partie un exemple d'habillage cosmétique et omet complètement de reconnaître l'impact destructeur de l'économie européenne intégrée.

Ces problèmes sont, à nouveau, bien illustrés par l'exemple de la politique agricole commune (PAC). Le besoin urgent d'une réforme profonde est reconnu par (presque) toutes les personnes concernées. Toutefois, les propositions de la Commission pour remodeler la PAC préemptent un débat politique particulièrement nécessaire sur les objectifs de la politique agricole et sur la manière de les atteindre.

Le nouveau document de la Commission sur la politique agricole fait un pas important vers une conception durable de l'agriculture³³. Il reconnaît l'importance du travail agricole et, comme partie du concept de verdissement de la production agricole, il met les agriculteurs en activité au centre du développement rural. La proposition d'intégrer le travail agricole dans le calcul des bonus à verser aux producteurs est, enfin, une reconnaissance de l'agriculture comme source potentielle d'emplois décents. Cependant, cette approche n'est pas suivie de manière cohérente, et il n'est pas proposé de lier toutes les subventions au titre de la PAC à ce type de contribution sociale active. Définir les agriculteurs actifs comme les bénéficiaires des subventions européennes aurait pour effet très bénéfique d'exclure les grandes entreprises de la production et de la distribution de alimentation de ces subventions.

L'inclusion d'objectifs environnementaux comme trait important de la politique agricole devrait être un levier puissant pour promouvoir les changements qui sont nécessaires pour développer la dimension durable dans ce secteur. Il ne suffit pas, cependant, de promettre de lier subventions agricoles européennes et dimensions écologique et sociale de la production agricole. Le Conseil et le Parlement européens devront compléter la proposition de la Commission afin de s'assurer qu'elle s'inscrit dans une stratégie cohérente et globale du développement durable. Cela devrait inclure la nécessité pour les pays en développement d'adopter un modèle durable de

³³ Commission européenne, La politique agricole commune après 2013, 12 octobre 2011.

- EuroMemorandum 2012 -

développement rural, de sorte qu'ils soient capables de garantir le droit à l'alimentation. Cela nécessite de mettre fin à la pratique de concurrence déloyale du secteur agricole de l'UE, de réorienter les ressources européennes vers la coopération pour le développement avec les pays du Sud et de susciter un développement régional (et un emploi) durable en Europe.

3 Renforcer la démocratie et la justice sociale en Europe

3.1 Alternatives financières et budgétaires

Le marché de la dette publique de la zone euro a été déstabilisé par des ventes massives d'obligations de certains pays par des investisseurs privés. Pour briser le cycle de ventes et la baisse des prix, la BCE doit agir comme prêteur en dernier ressort. En lieu et place de l'intervention limitée pratiquée avec réticence à ce jour, la BCE devrait annoncer qu'elle va utiliser toutes les ressources nécessaires pour assurer que les prix des obligations ne descendra pas en dessous d'un certain niveau. Une caractéristique clé de la fonction de prêteur en dernier ressort est que, à condition qu'il soit clair que la banque centrale est prête à intervenir à l'échelle nécessaire, elle peut endiguer une vague de ventes à la suite d'une panique³⁴. Dans le même temps, d'importantes initiatives devraient être lancées pour limiter la puissance du système financier et établir les bases d'une reprise durable.

Réduire le secteur financier

- L'importante expansion de la taille et de la puissance du secteur financier au cours des trois dernières décennies doit être radicalement inversée. Les institutions financières se sont approprié une part croissante du revenu national et, après un court intermède, ont recommencé à payer d'importants bonus. Elles n'ont pas su offrir des crédits contribuant à la création de bons emplois. Et, en créant une superstructure massive de produits dérivés et autres titres complexes, elles ont généré une grande instabilité qui, trois ans seulement après la crise financière de 2008, menace de nouveau l'avenir de l'économie européenne.
- Les banques commerciales et d'investissement devraient être séparées. Les banques commerciales devraient veiller à fournir des crédits aux ménages pour les grosses dépenses et aux entreprises pour des investissements socialement et écologiquement souhaitables. L'expansion des banques coopératives, municipales et publiques à but non lucratif devrait être activement encouragée. La taille des banques commerciales privées devrait être strictement limitée et des dispositions devraient leur permettre de faire faillite sans compromettre la stabilité du système financier. La réglementation des banques commerciales devrait permettre des contrôles directs sur le volume du crédit, puisque les exigences accrues en capital propre renforcent la dépendance des banques à l'égard des marchés financiers.
- Les banques d'investissement, comme les fonds spéculatifs, les fonds de capital-investissement et toutes les autres institutions du « secteur bancaire parallèle » (*shadow banking institutions*) 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 ouvertes au contrôle public.

³⁴ Voir Grauwe Paul, « Only a more active ECB can solve the euro crisis », CEPS Policy Brief, n° 250, août 2011.

- La plupart des produits dérivés ne contribuent pas à la stabilité macroéconomique. Ils ont conduit à une superstructure massive d'instruments qui génèrent des profits pour les institutions financières et qui, si elles peuvent offrir en apparence une couverture contre des risques spécifiques, ont conduit en réalité à une augmentation importante du risque systémique. Les produits dérivés devraient par conséquent être standardisés et étroitement contrôlés. Les investisseurs financiers ne devraient pas être en mesure de se débarrasser du risque de faillite, comme avec les « contrats d'échange sur risque de crédit » (CDS pour *credit default swaps*), contribuant ainsi à une plus grande concentration du risque systémique.
- Tous les titres devraient être négociés sur les plates-formes publiques autorisées et une taxe sur les transactions financières devrait être prélevée sur toutes les transactions. Une agence européenne de notation publique devrait être créée.

Vers une dette soutenable

- A son niveau actuel, la dette publique, en particulier celle de la Grèce, ne peut pas être remboursée. Une partie de la dette devra donc être annulée. Au lieu d'une décote systématique, qui toucherait toutes les institutions financières, y compris les fonds de pension des salariés, des audits de la dette, comme cela a été fait en Équateur, devraient être tenus. Les audits de la dette constituent un moyen innovant de promouvoir une discussion ouverte sur les parties de la dette publique qui sont légitimes et celles qui devraient subir une décote. Ils peuvent également identifier les institutions, comme les *hedge funds* qui ont adopté des positions très spéculatives sur les obligations souveraines et devraient donc porter le poids des dépréciations de la dette.
- Dans tous les États membres ayant des niveaux élevés de dette publique, celle-ci pourrait être réduite par un important transfert de richesses grâce à un impôt sur la fortune qui toucherait les très riches.³⁵
- Les pays de la zone euro devraient éliminer la possibilité de spéculer contre les obligations des États membres les plus faibles en émettant des euro-obligations. Les pays de la zone euro devraient convertir la dette publique en obligations ordinaires, peut-être jusqu'à une certaine limite, et ce processus serait garanti solidairement par l'ensemble des pays. Cela ne se traduirait pas par une émission nette d'obligations, mais plutôt un changement dans la forme dans laquelle les obligations sont détenues. En raison de l'incertitude actuelle, d'énormes masses de capitaux ont servi à acheter des obligations d'État allemandes, abaissant leur taux d'intérêt à moins de 2%, le plus faible rendement depuis 60 ans. Une euro-obligation commune permettrait de faire bénéficier tous les pays de la zone euro de

³⁵ En septembre 2011, le patrimoine net des ménages de la zone euro s'est élevé à 39 300 milliards d'euros (BCE, Bulletin mensuel, p.S32). Elle est égale à 420% du PIB de la zone euro, et est sans doute en grande partie détenue par les ménages les plus aisés. Par comparaison, la dette publique totale dans la zone euro en 2010 était égale à 85% du PIB (p. S57).

taux faibles, éliminant ainsi l'un des problèmes majeurs rencontrés par plusieurs États membres de la périphérie.

Une politique européenne pour une reprise durable

- La politique monétaire commune doit être complétée par une politique budgétaire commune. Elle devrait être basée sur un budget européen d'au moins 5% du PIB de l'UE, et une coordination des politiques budgétaires nationales. L'objectif de la politique budgétaire commune devrait être de promouvoir le plein emploi avec un bon travail. La politique actuelle imposant l'austérité à la Grèce et aux autres États membres comme condition pour un soutien financier est socialement injuste et, en entraînant le pays dans une récession profonde, elle rendra encore plus difficile la réduction des déficits pour les gouvernements de ces pays. L'austérité va aussi renforcer la pression déflationniste qui frappe l'Europe dans son ensemble. Au lieu de cela, le Fonds européen de stabilité financière, et le Mécanisme européen de stabilité qui le remplacera en 2013, devraient fournir aux gouvernements qui ont des déficits primaires les crédits nécessaires pour retrouver la croissance. Dans le même temps, les pays avec de fortes positions budgétaires et des comptes courants en excédent devraient stimuler leur demande intérieure afin que l'ajustement ne repose pas entièrement sur les pays en déficit.
- Un solide programme d'investissements publics est nécessaire pour contrer le danger d'une nouvelle récession. Ces investissements devraient s'intégrer dans une stratégie à long terme pour promouvoir la solidarité sociale et la soutenabilité environnementale. Ils devraient être lancés au niveau européen, en particulier sous la forme d'un plan ambitieux de promotion des investissements dans les pays qui sont le plus durement touchés par la crise, et à un niveau national. Le financement de tels programmes pourraient s'appuyer sur un rôle élargi de la Banque européenne d'investissement, qui est déjà habilitée à émettre des obligations pour financer ses activités.³⁶
- Au lieu de pousser sans cesse à des coupes dans les dépenses, les gouvernements devraient accroître les ressources disponibles pour l'investissement public en inversant la tendance de longue durée à réduire les impôts sur les revenus les plus élevés. Les gros revenus (par exemple, au-dessus de 250 000 euros par an) devraient être imposés à un taux marginal élevé (jusqu'à 75%). Les taux uniques de l'impôt sur le revenu devraient être abolis dans les pays où ils ont été introduits et remplacés par des taux d'imposition progressifs. En outre, un taux minimum d'imposition des entreprises devrait être introduit dans l'UE pour empêcher la concurrence fiscale entre États membres.
- Les amendements constitutionnels interdisant aux gouvernements les déficits de fonctionnement (ce qu'on appelle des « freins à la dette »), introduits en Allemagne, mais

³⁶ Voir les propositions de Stuart Holland, « Union Bonds, Eurobonds and a New Deal for Europe », juillet 2011. Les propositions font la distinction entre la conversion d'obligations nationales en euro-obligations à des fins de stabilisation, sans émission nette d'obligations nouvelles, et l'émission de nouvelles obligations pour financer les investissements, ce qui impliquerait une émission nette d'obligations nouvelles.

adoptés depuis par d'autres pays cherchant à se faire bien voir de Berlin, sont dangereusement restrictifs. La proposition s'inspire d'une idée fausse très répandue qui assimile un budget du gouvernement à celui d'un ménage privé. Elle revient aussi à traiter l'équilibre du secteur public de façon isolée par rapport à l'équilibre financier du secteur privé et celui des échanges extérieurs³⁷. Si l'investissement privé ou la consommation décline, comme dans la récente récession, le déficit de l'État va augmenter. Dans une économie capitaliste, l'investissement privé est très volatile et la stabilité macroéconomique exige que le secteur public impulse une politique budgétaire active.

Salaires et emploi

- Une politique monétaire et budgétaire commune doit être complétée par une politique salariale coordonnée. Un objectif central de cette politique devrait être de renverser la tendance très répandue dans l'UE (comme aux États-Unis) à diminuer la part des salaires dans le revenu national. Dans chaque État membre, les salaires devraient augmenter au rythme de la productivité nationale, avec une provision pour l'inflation. Comme la productivité a généralement augmenté plus rapidement dans les États membres ayant de plus faibles niveaux de revenu, cela implique que les salaires devraient commencer à converger vers ceux des États à revenu plus élevé.
- Afin d'éliminer les déséquilibres qui se sont accumulés au cours de la dernière décennie, l'ajustement ne devrait pas être imposé uniquement aux pays où les coûts salariaux unitaires ont augmenté plus que la moyenne de la zone euro. Une partie importante de l'ajustement devrait être supporté par les pays où les coûts salariaux unitaires ont augmenté moins que la moyenne de la zone euro. Ceci s'applique en particulier à l'Allemagne où les coûts salariaux unitaires sont restés pratiquement stables entre l'introduction de l'euro en 1999 et l'éclatement de la crise en 2007, et qui ne s'est donc même pas conformée à l'objectif de 2% d'inflation de la BCE, un objectif qui est de toute façon excessivement restrictif. Afin de compenser l'avantage commercial que l'Allemagne a acquis par rapport à d'autres pays de la zone euro grâce à sa stratégie mercantiliste, il faudra augmenter pendant un certain nombre d'années les salaires en Allemagne à un rythme supérieur à celui de la croissance de la productivité nationale augmentée de l'inflation prévue. Les salaires des travailleurs au sein des filiales de sociétés allemandes situées en Pologne, en Slovaquie et d'autres pays d'Europe centrale devrait également être relevés pour soulager la pression à la baisse sur les salaires des travailleurs en Allemagne.
- Une réduction du temps de travail normal à 30 heures par semaine demeure un objectif stratégique majeur pour une politique économique progressiste. À court terme, c'est un élément clé d'une stratégie progressiste pour assurer le plein emploi (les possibilités dans ce domaine ont été mises en évidence par la façon dont une réduction du temps de travail a contribué à stabiliser l'emploi en Allemagne durant la crise récente). À plus long terme,

³⁷ Sur le plan comptable, le solde public (recettes fiscales moins les dépenses) doit être égal au solde du secteur privé (investissement moins épargne) plus le solde des échanges extérieurs (les exportations moins les importations).

moins d'heures de travail est un élément central pour créer une société dans laquelle la vie n'est pas dominée par le travail salarié, pour créer réellement du temps libre et les conditions pour que les ménages soient capables de surmonter la division sexuelle du travail, notamment en matière de garde des enfants.

3.2 Il faut d'urgence des alternatives à l'austérité

La nature globale des politiques d'austérité de l'UE/FMI signifie que des alternatives sont nécessaires d'urgence. En discutant des alternatives, une approche à deux niveaux est nécessaire : (i) l'une se concentrant sur le « système des politiques sociales traditionnelles », c'est-à-dire les transferts financiers, le paiement de certaines prestations sociales, les soins de santé, le soutien des retraités etc. (ii) une approche plus large à partir d'un point de vue socio-économique, abordant des aspects fondamentaux et structurels du système capitaliste d'aujourd'hui. Enfin, il est important de considérer les propositions suivantes comme éléments d'un tout intégré.

Un secteur public renforcé et publiquement responsable doit être au centre des changements nécessaires. Les évolutions passées ont clairement montré que les politiques de privatisation ont été contre-productives. La protection sociale est devenue un système excluant, à deux vitesses, écartant des secteurs entiers de la population. Par exemple, en Irlande, 22% de la population n'ont aucune couverture d'assurance santé, publique ou privée, et dépendent donc du service d'urgence de base³⁸. De même, les transports publics et les communications ne remplissent plus leur rôle de façon adéquate pour relier les régions éloignées, alors que l'insuffisance des infrastructures met souvent la sécurité du public en danger. Il est important de rétablir immédiatement le rôle des services publics afin de garantir :

- Des services de santé adéquats pour tous, réintégrant un nombre croissant de personnes exclues complètement du système ou qui ont seulement une assurance sociale marginale. Une assurance obligatoire doit être introduite là où il n'en existe pas et des mesures devraient être mises en place pour les travailleurs indépendants et ceux qui ont des emplois précaires et sont incapables de payer des cotisations.
- Les garderies de grande qualité dès un âge précoce, qui fourniraient également les services éducatifs nécessaires. Car, comme on sait, les bases d'une main-d'œuvre qualifiée se construisent dès les années pré-scolaires.
- Un soutien financier pour les ménages dans le besoin, qui contribuera également à stimuler la demande intérieure.

La division du travail entre le centre et la périphérie discutée précédemment signifie que les politiques régionales doivent être radicalement transformées. Les politiques de bas salaires, censées accroître la compétitivité des régions moins développées, se sont avérées erronées. La reprise économique et le développement doivent être fondés sur le déploiement de la technologie moderne et la création de secteurs de production technologiquement avancés. L'UE avait dans le passé un cadre en partie efficace de fonds régionaux, mais sous l'influence de l'Agenda de

³⁸ CSO, Health Status and Health Service Utilisation, Quarterly National Household Survey, 31 août 2010.

Lisbonne, qui partait de l'hypothèse d'un effet de retombée des régions riches vers les régions pauvres, les fonds structurels ont été réduits pour la période 2007-2013. Il faut revenir là-dessus et augmenter substantiellement ces fonds, ce qui conduira aussi à une augmentation souhaitable du budget de l'UE. La première priorité pour les fonds structurels devrait être la promotion de secteurs économiques de pointe et productifs, plutôt que de fournir de l'aide sociale aux zones en déclin.

Afin d'améliorer la balance commerciale des États membres en déficit, il est nécessaire de voir au-delà de l'augmentation des exportations. Il est également nécessaire de trouver des substituts aux importations, par exemple en développant les sources d'énergie renouvelables, afin de remplacer les importations de pétrole, ou de recruter des ingénieurs qualifiés afin d'éviter d'importer des services techniques complexes. Une telle stratégie a besoin de temps (il faudra probablement 40 ans dans la région de la Ruhr et au moins 30 ans en Allemagne de l'Est) et de soutien public. Mais ce sont des mesures de ce type, plutôt que l'austérité, qui sont nécessaires pour créer les bases d'une reprise économique durable.

Les entreprises de l'économie sociale peuvent aussi apporter une contribution significative à la lutte contre les effets de la crise économique et sociale actuelle. Deux caractéristiques doivent être soulignées. Premièrement, les entreprises telles que les coopératives ne devraient pas être considérées uniquement comme des solutions temporaires, comblant les lacunes grâce à des mesures juridiques, fiscales ou autres temporaires, avec une mise à l'abri temporaire de la pression du marché. Au lieu de cela, elles devraient être considérées comme des solutions à long terme visant à répondre à un large éventail d'objectifs, plutôt qu'à une maximisation du profit seulement, comme une entreprise traditionnelle. Deuxièmement, et c'est la raison pour laquelle elles sont capables de répondre à divers objectifs, elles sont, de nombreux points de vue, des organisations qui intègrent :

- Elles peuvent intégrer différents objectifs d'entreprise tels que la fourniture de biens et de services, l'intégration sociale et le respect de l'environnement ;
- Elles peuvent assurer les différentes étapes de la production, de la génération des matières premières à la transformation, la fabrication, la distribution, l'échange et la consommation;
- Elles peuvent encourager la production et la consommation locales ;
- Elles peuvent définir leurs produits et leurs services principalement sur la base de l'utilité des produits, plutôt que sur leur valeur comme symbole de leur statut, comme c'est le cas avec les « marques », ce qui constituerait un pas vers un modèle durable de développement socio-économique.

Une telle alternative aux « stratégies de privatisations rentables » implique une réorientation stricte en matière de responsabilité publique. Une proposition des syndicats (TUC) irlandais propose une redéfinition de la responsabilité publique. Plutôt que de réduire le rôle du secteur public à la fixation d'un cadre, c'est-à-dire à jouer un rôle de coordination, de contrôle et de surveillance, tout en laissant la mise en œuvre à l'entreprise privée (comme dans les partenariats public-privé), il devrait y avoir un engagement ferme pour promouvoir la participation des citoyens (ce qu'on pourrait appeler un partenariat public-citoyens).

Dans le domaine du marché du travail, la flexisécurité a conduit à l'augmentation de l'insécurité de l'emploi et à la privatisation du risque, ainsi qu'à une restriction des droits des travailleurs. Ce qui est en jeu, c'est aussi la « privatisation des droits », notamment en raison de l'érosion de la négociation collective. Contrairement à ce qui se passe en Irlande et dans d'autres pays de la périphérie comme un résultat des politiques de l'UE, les droits des syndicats devraient être entièrement rétablis et appliqués. Il est également important de faire en sorte que les entreprises ne puissent pas utiliser l'argument de la pression concurrentielle exercée par d'autres pays de l'UE pour pousser à la baisse des salaires ou la détérioration des conditions de travail. La législation devrait être conçue de telle manière qu'elle s'applique également aux entreprises de l'extérieur de l'UE, qui souhaitent investir dans l'un des États membres. L'UE devrait également développer une politique coordonnée pour mettre en place le salaire minimum dans les États membres et assurer que les règles relatives à la santé au travail et à la sécurité soient strictement appliquées, ce qui a l'avantage supplémentaire de réduire le coût de la santé.

3.3 Soutenir un développement national autonome dans les pays partenaires

La philosophie sous-jacente à l'élargissement de l'UE et à la politique de voisinage doit changer. L'approche actuelle de l'UE qui repose sur le libre-échange a simplement figé les asymétries existantes. Le but devrait être au contraire de réduire les asymétries. Cela suppose que les traités et les formes de coopération soient basés sur des principes asymétriques afin de favoriser les pays partenaires. Les politiques d'adhésion et de voisinage doivent être basées sur la reconnaissance du fait que les stratégies néolibérales ont échoué. Elles devraient viser à créer des espaces politiques qui facilitent les stratégies de développement industriel.

La ré-industrialisation est particulièrement urgente dans la région post-yougoslave. Cependant, les conditions économiques et politiques n'y sont pas favorables au développement industriel, car pendant les années de guerre une petite couche de *tajkunis* a émergé. Ce sont les groupes dominants des entreprises locales avec de très bons réseaux politiques. Ils sont principalement actifs dans les services, avec une nette préférence pour l'exploitation des positions de monopole. Au sein de l'UE, il faut résister à la stratégie d'industrialisation autocentrée des entreprises orientées vers l'exportation dans les pays du centre et des gouvernements du groupe néo-mercantiliste autour de l'Allemagne. Contrairement à la pratique existante de l'UE, les candidats à l'adhésion devraient être encouragés à conserver la possibilité de contrôler les flux de capitaux afin d'être en mesure de réduire l'instabilité des taux de change et d'éviter l'appréciation des devises. Ils devraient, pour un temps, conserver aussi la possibilité de dévaluer leur devise car c'est un instrument politique qui peut jouer un rôle important dans la protection des secteurs productifs faibles quand ils sont en train de gagner de la force.

La relation avec les voisins de l'Est et du Sud ne devrait pas être construite sur des accords de libre-échange, mais sur une coopération sectorielle, politique et culturelle mutuellement avantageuse. Il faudra en finir avec le « deux poids, deux mesures » à propos de la démocratisation, si évident dans la politique européenne en Afrique du Nord et en Europe de l'Est. L'assouplissement et l'élimination des dispositifs restrictifs en matière de visas sont demandées à la fois par les pays voisins de l'Est et du Sud. Cette demande doit être satisfaite, cela montrerait aux citoyens de ces pays qu'ils sont les bienvenus dans l'UE.

Les changements fondamentaux nécessaires dans les politiques d'élargissement et de voisinage peuvent être résumés ainsi :

- Pour traiter et corriger les asymétries existantes entre l'UE et les pays voisins, les dispositions institutionnelles devraient être asymétriques, c'est à dire en faveur des pays de la périphérie. Cela doit se traduire en particulier par une approche réellement nouvelle des accords d'association comme principal instrument contractuel régissant les relations avec ces pays.
- Les accords de libre-échange devrait être abandonnés au profit d'approches sectorielles différenciées. De très longues périodes de transition devraient être accordées aux pays candidats dans les zones sensibles.
- Les pays périphériques devraient conserver un espace politique leur permettant de renforcer leurs structures productives. L'aide financière de l'UE à ces pays devrait être orientée vers le développement industriel.

3.4 Prendre ses responsabilités dans les politiques commerciales et de développement

L'UE n'a pas tiré les bonnes leçons de la crise financière et économique. Au lieu de stimuler la demande interne, sa politique est fondée sur la conviction que la croissance doit venir d'une dépendance accrue à l'égard des exportations. En conséquence, elle adhère obstinément à une stratégie externe principalement fondée sur la poursuite d'objectifs mercantilistes. Les politiques de l'UE refusent de prendre une quelconque responsabilité dans la gestion macroéconomique mondiale. Au lieu de cela, l'UE semble placer ses espoirs dans les économies émergentes comme force motrice de l'économie mondiale. Cela vient en complément de l'approche dominante des pays excédentaires de l'UE comme l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas ou l'Autriche, qui refusent d'abandonner leurs stratégies de croissance axées sur l'exportation en faveur de la stimulation de la demande interne. Ce n'est pas seulement une menace pour l'existence même de l'Union monétaire mais sape aussi la réputation de l'UE comme une force coopérative dans les relations internationales.

L'UE devrait s'attaquer aux asymétries existant entre pays grâce à une approche plus différenciée, équilibrant ses intérêts commerciaux avec la nécessité de préserver l'espace politique de ses partenaires, et en soutenant des stratégies de développement économique orientées vers la démocratie. Les principales caractéristiques d'une telle approche sont les suivantes :

- Une grande politique macroéconomique nationale devrait être adoptée, conduisant à une consommation modérément plus élevée de biens et de services importés, apportant ainsi une contribution positive à la demande mondiale.
- Le modèle dominant « OMC plus accords bilatéraux de libre-échange » devrait être abandonné afin de permettre une approche différenciée qui prenne en compte les asymétries entre les pays et permette un espace de politique autonome dans les pays partenaires. Les subventions agricoles de l'UE qui faussent les échanges doivent être

progressivement éliminées. Les demandes de libéralisation des services publics dans les pays partenaires doivent être abandonnées.

- Les politiques de développement doivent être réorientées, notamment vis-à-vis des économies (nord)-africaines, afin de soutenir la construction d'économies locales diversifiées. Dans les pays riches en ressources, l'UE devrait soutenir les efforts pour éviter le « syndrome hollandais » et contribuer à promouvoir la modernisation industrielle et la diversification économique.
- Le développement des capacités de l'État dans les pays moins avancés (PMA) devrait être soutenu par l'aide à des administrations fiscales efficaces, qui contribueront à des politiques budgétaires équitables et durables.

Encadré 2: Questions d'impôts : L'UE un modèle pour les Pays les moins avancés ?

Alors que la relation entre les pays les moins avancés (PMA) et l'Union européenne a été loin d'être sans problèmes – héritages coloniaux, inégalités du commerce, dépendance, endettement chronique, etc. – la prospérité économique, la stabilité politique et l'intégration extensive et intensive des États de l'Europe continuent d'être considérés comme des réalisations admirables et, en partie, dignes d'être imitées. La gravité de la crise économique récente en Europe a certainement jeté un doute sur certaines des vertus économiques de la région aux yeux des observateurs dans les PMA, mais l'Europe continue à exercer une influence considérable sur la modernisation dans les PMA, à la fois directement, par le biais des programmes d'assistance matérielle, et indirectement, par les activités des entreprises européennes à l'étranger. Plus récemment, en partie grâce aux Accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), l'UE a apporté des orientations en matière de « gouvernance économique », en particulier dans le domaine de la fiscalité. En avril 2010, la Commission européenne a publié une communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen intitulée *Fiscalité et développement. Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal*, qui visait à aider à la construction effective de « systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables dans les pays les moins avancés³⁹. »

L'importance d'un système fiscal doté de ressources pour la réussite de la modernisation économique et sociale et la réduction des inégalités de revenus est indéniable. Les États avancés sont tous caractérisés à la fois par leurs fortes capacités à collecter les impôts et par des taux de taxation globale élevés par rapport au PIB. La libéralisation du commerce, promue par l'UE et d'autres au sein de l'OMC, a créé de sérieux problèmes pour les très nombreux PMA pour qui les droits de douane constituaient jusque-là une source de revenus pour l'État. L'UE, avec le FMI, a proposé l'introduction de taxes à la valeur ajoutée (TVA) – la fiscalité (indirecte) des biens et services commerciaux – comme substitut aux droits de douane. La fiscalité indirecte, cependant, tend à aggraver les inégalités de revenu. Elle a un effet régressif plutôt que progressiste, surtout si les produits de base ne sont pas exemptés car les familles plus pauvres consacrent une proportion plus élevée de leur revenu à la consommation et sont moins capables d'épargner. Une solution plus efficace et de long terme, à la fois pour la modernisation fiscale et la justice sociale, est l'établissement d'un système efficace et équitable de fiscalité directe progressive, avec un taux d'imposition augmentant avec le niveau de revenu. Dans ce domaine de la fiscalité directe, l'UE et ses États membres ont sans doute constitué des exemples bien mauvais, à la fois au plan des principes que des pratiques. Premièrement, le caractère progressif des systèmes fiscaux des États membres de l'UE a connu une érosion

³⁹ Commission européenne, *Fiscalité et développement. Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal*, COM (2010) 163 final, 2010.

à cause du consensus néo-libéral sur la nécessité de réduire les taux marginaux d'imposition sur le revenu et sur les sociétés, ainsi que de la concurrence toujours plus dangereuse entre les États membres pour les investissements étrangers, les réductions d'impôt servant d'incitations. Cette concurrence fiscale s'est accélérée avec l'élargissement, la Commission n'ayant fixé ni de normes minimales pour les taux d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, ni les règles permettant de définir l'« assiette de l'impôt » au niveau national et transnational. Le fait que des systèmes à taux fixe aient été tolérés dans sept des dix pays membres d'Europe centrale et orientale, ainsi que des taux d'imposition significativement plus faibles dans les États en transition, a affaibli la capacité de ces pays à promouvoir la modernisation économique en fonction des priorités nationales et, surtout, à financer des programmes nationaux de gestion de la crise efficaces. Tous les États de l'UE, mais plus particulièrement les nouveaux États membres, sont en conséquence de plus en plus tributaires d'une fiscalité indirecte régressive pour financer leurs politiques. Ce qui à son tour a réduit les possibilités de lutter contre l'inégalité croissante des revenus grâce à la redistribution, avec pour résultat le fait que la distribution du revenu disponible net réel est devenue significativement moins équitable dans la plupart des États de l'UE.

La pratique de l'UE représente donc un modèle très imparfait pour les États les moins avancés. L'incapacité, surtout, à parvenir à une approche commune et équitable de l'imposition des bénéfices des entreprises a permis à des sociétés internationales de continuer à tromper les divers États, mettant en danger les flux de revenus des États en développement en particulier. Le manque de transparence dans les pratiques comptables des multinationales, en particulier l'utilisation frauduleuse généralisée des prix de transfert, a privé de revenus d'une importance vitale les PMA ayant les autorités fiscales plus faibles et ceux qui sont les moins accommodants. De même, l'utilisation de territoires caractérisés par le secret (« paradis fiscaux ») à la fois par les multinationales et les élites de certains PMA pour se soustraire au fisc peut être considéré comme une menace fondamentale pour le potentiel de développement des États les plus pauvres. L'ONG *Global Financial Integrity States* (GFI) affirme, dans son rapport, *Flux financiers illicites en provenance des pays en développement*, que, selon ses estimations, ces flux « ont augmenté de 1 260 milliards à 1 440 milliards de dollars en 2008 et que, en moyenne, les pays en développement ont perdu entre 725 et 810 milliards de dollars par an au cours de la période de neuf ans de 2000 à 2008 »⁴⁰. *Christian Aid*, dans son rapport de 2008 *Death and Taxes*, a estimé la perte annuelle des trésoreries des pays en développement à cause des « prix de transfert mal évalués » à 160 milliards de dollars⁴¹, ce qui est significativement plus que les 122 milliards de dollars reçus par les PMA au titre de l'aide au développement en 2008⁴². La tolérance constante de l'UE à l'égard de l'évasion fiscale et du passage par les paradis fiscaux de 60 à 70% des flux financiers correspondant aux échanges mondiaux et aux investissements reste l'obstacle majeur à l'établissement de budgets sains dans les PMA. Il y a un besoin urgent de soutenir les efforts du réseau *Tax Justice Network* et d'autres organisations pour recenser pays par pays les chiffres d'affaires et les bénéfices des entreprises. C'est une condition préalable à la promotion de systèmes fiscaux efficaces et équitables dans les PMA et le reste du monde.

⁴⁰ Dev Kar et Karly Curcio, les flux financiers illicites en provenance des pays en développement: 2000-2009, Washington, 2011, p. VII.; www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi_iff_update_report-web.pdf

⁴¹ Christian Aid, *Death and Taxes*. Les véritables ravages du Tax-Esquiver, Londres, 2008, p. 49.

⁴² Jens Martens & Wolfgang Obenland, *UmSteuern. Folgen und von Kapitalflucht Steuerhinterziehung für die Länder des Südens - und zu tun était dagegen ist*, Misereor, Global Policy Forum Europe, Terre des Hommes, Aachen/Bonn/Osnabrück, 2011, p. 31.

3.5 Le développement durable et la politique agricole commune

En lieu et place de l'obsession néo-mercantiliste de la « compétitivité » qui domine actuellement la politique de l'UE, il y a besoin de formes de régulation qui garantissent que les objectifs économiques, sociaux, écologiques et politiques s'imposent au fonctionnement spontané et non régulé du marché. Cela peut ne pas constituer une possibilité immédiate et concrète étant donné la situation politique et institutionnelle dans l'UE, mais il est important que les politiques adoptées ne soient pas unilatérales et isolées, mais s'inscrivent dans une réponse globale. Il est également important que les réponses à court terme à la crise immédiate n'empêchent pas de parvenir, à long terme, à des solutions durables.

Pour l'Europe, une telle perspective ne doit pas se traduire par le repli. Elle devrait plutôt conduire à une dissociation positive d'une mondialisation automatique, faisant de l'Europe (et plus spécifiquement de l'UE) un partenaire parmi beaucoup d'autres, actuellement liés à des circuits mondialisés d'une manière plus ou moins dépendante. L'UE peut jouer un rôle constructif dans un tel processus de changement en participant à la création d'un monde économique pluriel, dans lequel l'Europe cesse d'exploiter des avantages historiques et aide d'autres pays à exercer un contrôle démocratique sur leur voies d'accès spécifiques au développement économique.

En tant que participant actif dans la recherche multilatérale de modèles de développement décentralisés et soutenables, l'Europe pourrait surmonter son héritage euro-centré et jouer un rôle important dans un monde multi-polaire. Si l'Union européenne, et notamment les pays de la zone euro, pouvaient trouver des moyens appropriés de lutter contre la crise multidimensionnelle de la soutenabilité, elle pourrait fournir un soutien important pour les pays et groupes régionaux de pays du Sud.

L'UE pourrait apporter une contribution importante à des stratégies de développement durable à une échelle mondiale si elle était en mesure de coordonner les initiatives de ses États membres avant le sommet de Rio II au printemps 2012. Toutefois, étant donné les priorités et la structure institutionnelle actuelles, cela est improbable. L'UE pourrait élaborer des revendications crédibles pour Rio II en proposant des programmes transnationaux d'emplois verts, liant préoccupations écologiques et sociales, par exemple dans le domaine écologiquement central des économies d'énergie. Elle pourrait également renforcer à la fois son efficacité interne et sa crédibilité externe par le remodelage des politiques européennes structurelles – et pas seulement dans le domaine de l'agriculture – afin qu'elles servent à promouvoir la transition vers des formes de développement durable.

La PAC pourrait servir de domaine crucial pour une telle transformation de l'UE par la réalisation d'un compromis durable entre l'exigence politique de nourrir tous les Européens avec des aliments de haute qualité à des prix modérés, de maintenir une couche d'agriculteurs actifs en mesure de maintenir l'équilibre écologique délicat dans de nombreuses contrées européennes et d'acheter des produits agricoles aux pays du Sud à des prix qui soient équitables et qui permettent aux pays du Sud de développer des modes de production soutenables.

La PAC doit être transformée en instrument européen pour assurer la souveraineté alimentaire des États membres de l'UE, et dans le même temps soutenir des relations d'échange équitables

des ressources et des produits agricoles avec le « reste du monde ». Transformée de cette façon, elle pourrait aussi fournir un modèle pour les domaines des matières premières et des sources durables d'énergie renouvelable. La PAC devrait dans le même temps développer de nouveaux modèles pour valoriser et compenser les services rendus à l'environnement et au climat par la production agricole. Elle pourrait contribuer de manière décisive au maintien et au développement des paysages cultivés traditionnels et des réserves naturelles, qui sont les deux piliers les plus importants de la diversité culturelle et naturelle. En définissant un cadre contraignant pour les unités de production agricole, la PAC définirait les fondements du développement rural à long terme. Pour améliorer la capacité de l'UE à atteindre cet objectif, la PAC devrait être structurée comme un pilier cohérent unique, avec une institution unique pour prendre les décisions et toutes les dépenses regroupées dans le budget de l'UE.

Coordonnées du Comité directeur du Groupe de EuroMemo:

Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr)

Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr)

Włodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski @ ue.poznan.pl)

Miren Etxezarreta, Barcelone (miren.etxezarreta @ uab.es)

Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de)

Marica Frangakis, Athènes (frangaki @ otenet.gr)

John Grahl, Londres (j.grahl @ mdx.ac.uk)

Mahmood Messkoub, De La Haye (messkoub@iss.nl)

Werner Raza , Vienne (w.raza @ oefse moins.)

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 les propositions alternatives de L'EuroMemorandum 2012

L'intégration européenne à la croisée des chemins:

Approfondir la démocratie pour la stabilité, la solidarité et la justice sociale

Oui

Non

Prénom : _____ Nom de famille : _____

.

Adresse :

Téléphone :

Adresse électronique

Signature :

Je voudrais être informé sur le travail du groupe de travail et être invité à ses réunions. Prière d'ajouter mon adresse électronique à la liste du groupe EuroMemo.

Oui

Non

Je soutiens financièrement le groupe EuroMemo avec un don. Prière de m'envoyer plus d'informations sur la façon de soutenir financièrement le Groupe EuroMemo .

Oui

Non

Retourner ce formulaire au Groupe EuroMemo pour le 7 décembre 2011

- par message électronique à euromemo@uni-bremen.de
- ou par fax au: + +49- (0) 69-4305-1764.

Économistes Européens pour une Politique Économique Alternative en Europe

www.euromemo.eu