

Définir de nouveaux cadres pour coordonner la concurrence entre les lieux de production

Lutz Brangsch

Économiste, chercheur à l'Institut d'analyse sociale de la Fondation Rosa Luxemburg (Berlin).

En politique et en économie, l'incertitude sur l'évolution conjoncturelle est omniprésente. Même si, en surface, c'est le calme plat, la question décisive de savoir si derrière la relance économique se profile effectivement le dépassement de la crise reste totalement ouverte. Les interventions de grande envergure des États au cours des deux dernières années ont fondamentalement modifié le cadre du futur développement économique et social. Toutefois, ces interventions se sont concentrées surtout sur la dimension financière de la crise. De ce fait, les conséquences d'une crise classique ont été fortement amorties. Les problèmes de la suraccumulation, qui sont à l'arrière-plan de la crise, n'ont pas été traités. L'amélioration, peut-être seulement apparente, de la situation a été exploitée pour repousser à nouveau des mesures de régulation plus avancées, essentiellement pour le secteur financier.

Dans la présente contribution, on examinera ce qu'il y a de commun ou de différent dans les manières de réagir des divers États de l'UE dans le domaine de la politique budgétaire. En outre sera étudiée la question de savoir comment ces modes d'action, y compris les mesures prises par l'UE, ont des effets réciproques et dans quelle proportion cela pourrait être lié à une qualité nouvelle de l'action de l'État dans l'économie capitaliste, donc, dans quelle mesure on pourrait parler d'une qualité nouvelle de l'interaction entre politique et économie.

Il ne s'agit là, en aucun cas, d'une question académique. Il s'agit au contraire, en partant d'une analyse sérieuse des mouvements du bloc dominant et à

l'intérieur de celui-ci, de tirer des conséquences pour les actions politiques des forces de gauche. Ceci est important, entre autres, parce que la faiblesse des mouvements de gauche a été un facteur déterminant dans le caractère pris par la crise économique qui a éclaté en 2007. L'interconnexion entre les crises financière, alimentaire et climatique a été essentiellement codéterminée par le rapport antérieur entre les forces politiques.

Cadre dans lequel se déroulent les réactions à la crise

Actuellement, tout le monde reconnaît que la dérégulation des marchés financiers au cours des années 1980 et 1990 a été le déclencheur de la crise économique mondiale qui dure depuis 2007. Des processus de redistribution et de privatisation lui étaient liés, nourrissant les marchés financiers. La privatisation des systèmes de sécurité sociale, surtout celle de l'assurance vieillesse, a rendu des millions de salariés dépendants de l'évolution des marchés financiers. Des modifications apportées au financement d'entreprises dans toutes les branches de l'économie ont eu pour effet un changement des rapports de pouvoir à l'intérieur du capital lui-même, un déplacement des intérêts, ainsi qu'un changement des critères sur lesquels se base l'action des entreprises. Les « produits financiers innovants » ont énormément renforcé la dynamique de nombreux processus de redistribution capitaliste dans la société globale à l'échelle de l'ensemble de la planète. Ce qui en a résulté – la mainmise du capital financier sur pratiquement toutes les ressources de la terre, la centralisation du pouvoir dans les entreprises financières et l'intégration des intérêts d'autres fractions du capital dans les circuits économiques ainsi créés – a ouvert un espace pour la suraccumulation de capitaux dans les diverses branches. C'est la crise financière de 2007 qui a rendu cette situation visible.

L'UE a joué un rôle actif dans cette évolution. Bien entendu, elle n'a pas agi indépendamment de ses pays membres, et encore moins contre leur volonté. Il y a sûrement eu des contradictions entre les intérêts des différents pays. Cependant, globalement les politiques des pays membres et de l'UE se sont complétées. L'orientation de la politique de l'UE a été voulue par les pays membres. En cas de doute, la référence au droit européen, dont les pays membres ont été les initiateurs, a toujours servi d'argument pour continuer d'avancer dans la direction néolibérale prédominante.

Mais, par sa politique, l'UE a fixé aussi un cadre destiné à garantir la stabilité politique. Cela a été très nettement perçu d'abord pour la politique sociale et les structures. Il y a eu ainsi création de mécanismes de consultation au-delà du niveau étatique, entre autres la méthode de coordination. Il faut y inclure la promotion de l'engagement citoyen dans les pays membres, ainsi que celle des normes de « bonne gouvernance » et normes similaires. Ce sont avant tout les restrictions en matière de politique budgétaire conformes aux critères de

Maastricht, l'orientation sur la privatisation des systèmes de sécurité sociale, la commercialisation du marché de prestations relevant du service public et la protection de la libre concurrence, qui constituent les facteurs déterminants essentiels des réactions à la crise dans les différents pays membres.

Et, enfin, il faut citer les procédures et les institutions qui dès les années 1990 étaient orientées sur la surveillance et la régulation de la politique budgétaire.

Les décisions et discussions qui ont eu lieu dans le cours de l'année 2010, et essentiellement la stratégie « Europe 2020 », ont donné une impulsion nouvelle à l'orientation vers une unification de la politique budgétaire. Sur cette base, les configurations de l'ordre social et économique des différents pays membres se conformeront à un modèle similaire. Dans ce sens, d'importants travaux préparatoires ont été accomplis dans la période d'avant la crise. Cela concerne aussi bien le développement des institutions que les changements de la culture politique. La politique budgétaire et sa configuration viennent alors, de plus en plus fortement, se placer au centre des discussions politiques directes. Il ne s'agit pas de la seule redistribution mais, aussi et surtout, de la question de l'organisation même des processus de redistribution et donc de la politique budgétaire.

Ci-après, le bien-fondé de cette thèse sera explicité en détail au moyen d'une comparaison entre les réactions des différents pays à l'égard des crises budgétaires. Cette comparaison repose, en premier lieu, sur des sources en langue allemande, ainsi que sur les publications officielles de l'UE. Cet article doit donc aussi être compris comme une incitation à poursuivre, sur une base beaucoup plus large, l'analyse de la politique de l'UE, faite ici à partir de données comparatives empiriques.

Brève description

Dans le cadre de la mise en place des normes du pacte de stabilité et de croissance, dans la plupart des pays des règles limitant les dépenses publiques avaient déjà été promulguées au cours des années précédant la crise. Cela a été réalisé, en partie sous forme de lois, en partie sur la base de décisions politiques (par exemple des accords de coalition). En Belgique, Allemagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Espagne, ces réglementations avaient été mises en place partiellement dès le tournant du millénaire. Donc, dans la période d'avant la crise, en interaction avec les critères de Maastricht, avait émergé une partie des approches politiques actuellement appliquées. Mais la crise économique mondiale et la voie choisie pour combattre ses conséquences n'ont pas permis de maintenir cette approche. Même les pays qui jusqu'alors n'avaient pas connu de limitations – fixées légalement ou politiquement – de leurs dépenses,

sont maintenant forcés, par la «procédure de déficit excessif (PDE)», de s'aligner sur tous les autres pays, sans tenir compte des réglementations nationales existantes. En septembre 2010 ont été élaborées des réglementations destinées à renforcer les mécanismes de sanctions¹. Cela a permis de légitimer et d'imposer certaines décisions de principe en matière de redistribution, au-delà des causes d'endettement actuel des États inhérentes à la crise.

Ces décisions sont basées sur un concept de «durabilité» des finances publiques qui est exclusivement en vigueur dans le cadre de la partie financière de la politique budgétaire :

« Le concept de la durabilité des finances publiques renvoie à la capacité d'un gouvernement à assumer la charge financière de sa dette actuelle et future. Il n'y a pas de définition précise d'une position budgétaire durable, ce concept est donc plutôt intuitif. À première vue il implique un niveau d'endettement tel que les intérêts—dans le présent ou dans un avenir prévisible—n'atteignent pas un niveau qui rende leur paiement impossible. »²

Le critère choisi ici de «durabilité de la politique budgétaire» est un critère interne au budget lui-même. La signification d'une politique budgétaire comme instrument de sécurisation d'un certain équilibre politique et social n'est aucunement prise en considération.

Cela reste le cas même si l'on prend en compte le pacte de stabilité et de croissance et les autres communications stratégiques de l'UE (surtout «Europe 2020»³). L'alignement strict sur la croissance traduit la volonté d'orienter l'intervention publique vers le développement des entreprises dans le cadre de la concurrence à l'intérieur de l'UE et au niveau mondial. La tentative de corréliser plus étroitement la politique budgétaire, la politique économique et la politique sociale, sous le primat de fait de la politique budgétaire, constitue un nouveau pas vers la subordination de la société à une nouvelle oligarchie composée d'administrateurs de haut niveau, de créanciers de l'État, des grands *managers* et du patronat. En dernière instance, cette politique est orientée par la BCE qui, par l'achat d'emprunts d'État émis par les États membres, devient elle-même un créancier important pour ceux-ci.

Dans la mise en œuvre de ces orientations, pour l'essentiel communes à tous les États membres de l'UE, on constate toutefois de notables différences. Elles sont visibles dans les décisions actuelles destinées à juguler la crise, ainsi que dans les programmes de «stabilité et de convergence» des différents pays présentés au début de 2010⁴. Les conséquences dans les différents domaines de la politique, liées aux décisions prises en matière de politique budgétaire, sont traitées de manières différentes.

Malgré cela, on peut dire que, d'une manière générale, ces décisions n'ont pas généré de véritables impulsions innovatrices. Les programmes de stabilisation n'ont pas eu pour effet une quelconque réanimation des éléments structurants de la politique des divers pays, ni de l'UE.

À ce propos, nous observons aussi une modification de certains aspects, peut-être importants, dans la période allant de 2007 à 2010⁵.

Or, au centre des efforts de consolidation se situe la politique sociale. Il n'est donc pas étonnant que l'Allemagne emprunte le chemin de la consolidation budgétaire avec une attention particulière. L'autre domaine décisif est le service public. Du côté des recettes, pour autant qu'elles doivent fournir une contribution essentielle à la consolidation budgétaire, on trouve l'augmentation des impôts indirects. Il faut comprendre cela comme une orientation stratégique au niveau de l'UE : « *Les impôts sur le revenu des personnes et surtout des sociétés, par leurs effets négatifs, sont les plus destructeurs à cet égard. D'autre part, il existe un large consensus sur le fait que les taxes sur la propriété et sur la consommation (y compris les taxes liées à l'environnement), sont les moins nocives pour la croissance. Dans ce contexte, il y a eu une tendance générale au cours des toutes dernières années à transférer la taxation sur le travail et le capital vers la taxation de la consommation.* »⁶

Tout d'abord, considérons la politique sociale.

Coupes dans le secteur santé	Bulgarie, Allemagne, Grande-Bretagne, Hongrie.
Coupes dans le secteur retraites	Bulgarie, Allemagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Espagne, Hongrie
Destructions des instruments en matière de politique d'emploi	Allemagne, Autriche
Diminutions de prestations en cas de chômage	Danemark, Allemagne
Diminutions de prestations familiales et pour enfants	Danemark, Allemagne, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Autriche, Roumanie, Espagne, Hongrie
Pas encore spécifié	Portugal

Abstraction faite des décisions non encore arrêtées, les centres de gravité sont nettement visibles. La primauté absolue revient aux réductions dans le domaine des aides publiques aux personnes âgées et des aides aux familles et aux enfants. En revanche, dans la plupart des pays, les instruments de la politique de l'emploi sont traités avec prudence. Effectivement, cette définition des points sur lesquels doivent se porter les principaux efforts se situe dans la droite ligne de la stratégie de l'UE. Sous ce rapport, l'effet indirect de la politique budgétaire sur la configuration des systèmes de sécurité sociale peut être illustré par l'interaction entre les agissements en matière de politique budgétaire et les informations données par le *Livre vert pour un système de retraite européen adéquat, durable et sécurisé*.

Alors que, dans ce « Livre vert », est suggéré un développement pondéré de différents éléments d'un futur système de retraites⁷, l'orientation exclusive

de la surveillance budgétaire sur la colonne des « dépenses » signifie qu'une pression est exercée pour obtenir la diminution du montant total des pensions de retraite versées par les systèmes d'assurance sociale ou étatiques. Dans le même texte est mise en avant la sécurisation du niveau des retraites (y compris des retraites privées), c'est-à-dire une charge supplémentaire pour les budgets publics et, en dernier ressort, un subventionnement des compagnies d'assurance. En fin de compte, la régulation plus sévère des marchés financiers, pourtant nécessaire selon le point de vue du « Livre vert », s'est avérée impossible à imposer jusqu'à présent.

La remise en cause apparemment légère de la politique de l'emploi (pour autant qu'il ne s'agit pas des prestations financières aux chômeurs) s'explique par la présence d'un même objectif stratégique—« l'employabilité », c'est-à-dire la mise à disposition d'une force de travail utilisable et si possible bon marché. C'est précisément la pression exercée dans les domaines sensibles de l'assurance vieillesse et de la famille qui attise la concurrence sur le marché du travail et, de ce fait, améliore la position des entreprises. Après une ample dérégulation des relations de travail opérée au cours des dernières années, ce fait ne joue pas un rôle prédominant dans la consolidation budgétaire—l'affaiblissement de la protection contre les licenciements et les mesures visant à rendre le marché du travail plus « flexible » y sont d'ores et déjà présentes et, dans tous les cas, on les trouve dans l'arsenal des propositions politiques.

Une deuxième source déterminante de la consolidation budgétaire est le service public.

Réductions, non spécifiées, dans l'administration	Bulgarie, Allemagne
suppressions de postes ou arrêt des embauches	Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Roumanie, Espagne, Grande-Bretagne
Réductions de salaires et gel des salaires	France, Grèce, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Espagne, Hongrie

Ceci étant, il faut tenir compte du fait que, dans certains pays, même les salaires des ministres, et autres dignitaires, ont été réduits, dans un souci avant tout démagogique. Mais ce qui suit est plus important.

Ainsi est tracée une tendance, déjà notable depuis les années 1980. Depuis cette époque on essaie, par des réformes du service public et la privatisation de certaines prestations publiques, d'inscrire ces domaines dans les normes de la pensée et de l'action des entreprises et de l'économie privée. La perte de la conscience de service public et la perte d'espaces publics sont maintenant accélérées par la crise. Mais, de ce fait, le centre de gravité de l'action étatique, de l'action du service public, se déplace de plus en plus vers le domaine de la répression. Si, dans les stratégies de dépassement de la crise, se trouvent

associées des coupes budgétaires dans les domaines sensibles de la politique sociale et une tendance à la casse du service public, l'action de l'État subit forcément des modifications.

À côté de ces atteintes directes au service public, les mesures de consolidation budgétaire comprennent aussi des réductions de l'aide aux pays en développement (par exemple au Danemark), des réductions dans l'éducation (par exemple en Bulgarie, Danemark, Grande-Bretagne) et les investissements publics (par exemple en Grande-Bretagne, Luxembourg, Portugal). Dans certains pays, par exemple en Allemagne et au Portugal, elles incluent les budgets de la défense. En Allemagne notamment, cela devrait conduire à la révision de la politique de défense et de la capacité d'intervention. La réduction des forces armées est d'abord une restructuration, liée toutefois à la nécessité (très discutée, mais tout de même évidente) de la défense des intérêts économiques allemands dans le monde.

Dans la colonne des «recettes», on peut observer deux tendances. En premier lieu, comme cela a déjà été indiqué plus haut, l'augmentation des taxes sur la consommation (donc des impôts payés par la population) est un élément important de la politique de consolidation budgétaire.

Augmentation directe ou de fait de la TVA	Grèce, Grande-Bretagne, Lituanie, Portugal, Espagne, Hongrie
Augmentation d'autres taxes sur la consommation	Bulgarie, Allemagne, Estonie, Grèce, Irlande, Italie, Pologne, Hongrie
Augmentation de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et autres	Grèce, Grande-Bretagne, Luxembourg, Portugal, Hongrie

Le paradoxe de la situation apparaît aussi dans le fait que dans certains pays même les revenus élevés, les patrimoines, les produits de luxe, etc., vont être plus fortement taxés, parfois même pour la première fois.

Cependant la tendance générale est l'impôt frappant les populations. Même si cela n'est pas dit officiellement, la Lettonie semble représenter l'idéal de la répartition de la fiscalité avec une TVA élevée (21 %) et un impôt sur le revenu des sociétés de 15 %. Pour ce dernier, la seule concession faite à la crise est une modification de la base de calcul⁸. En revanche, la TVA a été portée de 18 à 21 % suite à la crise.

Conséquences

Il est intéressant de noter à quel point la définition des points forts par l'UE et les politiques de consolidation des différents États membres se complètent. Au-delà des intérêts contradictoires, il semble que l'on ait réussi, par la manière dont la stratégie de l'UE a été élaborée, à trouver un cadre plutôt flexible pour imposer des politiques dures sur les sites de production. Dans ce cadre,

la composante décisive de la concurrence est la capacité de mettre en cause la sphère publique de manière suffisamment « intelligente » pour éviter les secousses sociales. La politique sociale est la dimension déterminante de la consolidation budgétaire. Mais, en retour, cela signifie aussi que le degré de mise en œuvre de la stratégie de l'UE dépend de plus en plus de la capacité d'agir des mouvements de gauche. La politique commerciale agressive de l'Allemagne et les avantages concurrentiels des entreprises allemandes sont basés, en dernier ressort, sur la nouvelle régulation complexe et différenciée des relations de travail et de la sphère sociale. Lorsqu'Angela Merkel réclame une économie de marché sociale au plan mondial—comme elle le prétend aujourd'hui—elle est déjà très proche de cet objectif, du moins pour ce qui concerne l'UE⁹. Bien entendu, il ne s'agit pas du tout de l'économie de marché sociale qu'imaginent la plupart des gens—avec une protection sociale solide. Il s'agit de l'économie de marché sociale que Ludwig Erhard a réclamée naguère à une économie de marché avec des syndicats faibles et un patronat paternaliste.

Dans un tel contexte, il n'y a rien à attendre d'un éventuel « gouvernement économique » de l'UE. Ce mode de régulation vaut « nivellement vers le bas ». Il est certain qu'une régulation de la politique commerciale de l'UE est un instrument judicieux pour restructurer les rapports concurrentiels entre les pays membres. Cependant, examinons la façon dont interagissent les diverses composantes : la politique budgétaire, la politique sociale, le service public et la politique fiscale. Elles ne conduisent pas seules à une modification des équilibres politiques. Il s'avère de plus en plus que la politique budgétaire elle-même doit devenir l'objet de la confidentialité sociale.

Aujourd'hui, la politique budgétaire a remplacé l'ancien partenariat social entre les entreprises et les syndicats pour devenir l'outil pour les décisions stratégiques en matière de politique sociale. Mais, tandis que le haut « management » et le patronat, notamment en leur qualité de créanciers de l'État aptes à jouer un rôle d'intermédiaires, y ont leur place, ce n'est pas le cas pour les larges masses. Il est vrai que, dans la foulée de la privatisation de la sécurité sociale, elles sont devenues, bien plus qu'autrefois, des créanciers de l'État ; elles n'ont pas voix au chapitre pour autant. Il en résulte que l'art et la manière d'organiser les débats politiques sont d'une importance d'autant plus cruciale. De ce point de vue, la mise en œuvre d'application de procédures de démocratie directe devient un instrument décisif pour la défense des intérêts des larges masses.

Notes

1. Proposition de Règlement du conseil (UE) modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure de déficit excessif, Bruxelles, 29/09/2010 COM (2010) 522 final 2010/0276 (CNS), p. 5.

2. Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières : *L'économie européenne* (9/2009). Rapport sur la durabilité (2009), Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009, p. 10.
3. Communication From The Commission -EUROPE 2020 *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010, COM (2010) 2020.
4. Voir : http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/programmes/2009-10_en.htm
5. Voir : Communication de la Commission au Conseil européen de printemps : lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010), COM (2007) 803 final, Bruxelles, 11/12/2007, p. 11.
6. Commission européenne : Les recettes fiscales de surveillance et de réformes fiscales dans les États membres de l'UE 2010. «La politique fiscale après la crise», *L'Économie européenne*, 6/2010, S. 28.
7. Commission européenne : COM (2010) 365 final Bruxelles, 7/7/2010, Livre vert pour un système de retraite européen adéquat, durable et sécurisé SEC (2010) 830, p. 7.
8. Programme de convergence de la République de Lettonie 2009-2012, janvier 2010, p. 34, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/lv_2010-01-29_cp_en.pdf
9. «Wir brauchen einen Weltwirtschaftsrat» (Il nous faut un Conseil économique mondial). Interview dans la *Stuttgarter Zeitung* 1.12.2008 unterhttp://www.bundeskanzlerin.de/nn_700276/Content/DE/Archiv16/Interview/2008/12/2008-12-01-merkel-stuttgarter-zeitung.html