

Gouvernement économique européen et coordination des politiques salariales – la crise de la zone euro appelle des réformes structurelles

Klaus Busch

La crise de la dette grecque et la crise de l'euro ont déclenché d'intenses débats sur une réforme des règles de fonctionnement de l'Union économique et monétaire européenne. Les propositions de réforme sont légion : durcissement du pacte de stabilité et de croissance, contrôle renforcé de la spéculation financière, mise en place d'un Fonds monétaire européen ou création d'un gouvernement économique européen.

Le présent article défend l'idée selon laquelle la crise est surtout l'expression des faiblesses structurelles nées du traité de Maastricht, qui donne la priorité absolue à la politique monétaire et met en place un système de concurrence entre les Etats. Seul un rééquilibrage de l'Union économique et monétaire, à travers l'instauration d'un gouvernement économique européen et d'une réforme de la concurrence entre les Etats, permettra de surmonter réellement la crise. On n'a jusqu'ici peu débattu du deuxième aspect des réformes à entreprendre : la coordination des politiques salariales européennes, qui devrait également s'accompagner d'une coordination des politiques sociales et fiscales (Schieritz 2009).

Klaus Busch est professeur de sciences politiques à l'Université d'Osnabrück

Il semble que les choses évoluent actuellement dans ce domaine, comme en témoignent les critiques exprimées par les partenaires européens à l'encontre des excédents de la balance commerciale et de la politique économique de l'Allemagne (voir l'article « Lagardes Logik » (la logique de Christine Lagarde), *Süddeutsche Zeitung* du 16 mars 2010). Si elle ne parvient pas à combler ces lacunes, la zone euro risque de bientôt faire face à une prochaine épreuve majeure.

L'Union économique et monétaire européenne – un cas unique

L'Union économique et monétaire définie par le traité de Maastricht est à bien des égards un modèle unique. A la différence des espaces économiques et monétaires communs présents dans les Etats fédéraux, l'UEM ne dispose pas des éléments suivants :

- Un gouvernement économique à l'échelon fédéral, détenteur de la compétence en matière de politique budgétaire, aux côtés de la banque centrale, chargée de la politique monétaire.
- Un mécanisme de péréquation financière qui, en cas de déséquilibres régionaux en termes de puissance économique, prévoit une redistribution de l'échelon fédéral vers les entités fédérées et/ou des entités les plus riches vers les plus pauvres.

- Des systèmes de protection sociale communs à l'échelon fédéral, qui permettent également un transfert financier des entités les mieux loties vers les plus fragiles.
- Un mécanisme de coordination de la politique salariale à l'échelon fédéral qui empêche les distorsions de concurrence liées aux écarts de coûts salariaux entre les entités fédérées, et veille à une harmonisation à moyen et long terme des conditions de vies au sein de l'Union. Un tel mécanisme fait défaut, tant pour les coûts des régimes de protection sociale que pour la fiscalité.

Par le biais du traité de Maastricht, on a donc tenté de créer une Union économique et monétaire sans mettre en place une véritable Union politique, et sans faire émerger une véritable communauté solidaire. C'est une voie extrêmement périlleuse, comme l'ont souvent indiqué les divers détracteurs de cette stratégie il y a vingt ans, lors des débats autour de l'Union économique et monétaire européenne ; les difficultés que traverse actuellement la zone euro montrent qu'ils avaient parfaitement raison.

Au cours des dernières années, les insuffisances des politiques budgétaires et salariales européennes sont, parmi les faiblesses de conception de l'UEM, celles qui ont conduit aux graves difficultés en partie responsables de la crise grecque actuelle.

Les faiblesses de la politique budgétaire

Tandis que la compétence monétaire a été transférée à l'échelon européen dans le cadre de l'UEM, la politique financière est restée du ressort des Etats membres. On se retrouve ainsi face à un édifice asymétrique, constitué d'une union économique et monétaire dont la politique monétaire est supranationale, mais dont la politique financière est nationale (Dullien/Schwarzer 2009). Le Plan Delors, destiné à préparer le traité de Maastricht, a renoncé à l'europanisation parallèle des politiques monétaire et économique au profit de cette construction asymétrique. Avec le changement de paradigme qu'a constitué le passage du keynésianisme au libéralisme économique (politique de l'offre, monétarisme, nouvelle approche macroéconomique classique), la politique budgétaire a vu son rôle de stabilisateur de la conjoncture économique réduit, au profit d'une recherche d'équilibre budgétaire et d'une

maîtrise de la dette. Ce choix a naturellement un prix : l'Union européenne n'a pas de centre de décision de politique économique, capable de fixer et de coordonner la politique budgétaire des Etats membres par le contrôle des budgets nationaux, et qui puisse, en coopération avec la Banque centrale européenne, veiller à la bonne combinaison entre politique monétaire et politique budgétaire (Policy-Mix).

Les faiblesses de cet édifice sont apparues très clairement dans la zone euro, après l'éclatement de la bulle de la nouvelle économie en 2001, puis à nouveau lors de l'apparition de la plus grave crise économique globale depuis la Seconde Guerre mondiale, et enfin dans la crise actuelle de la dette grecque.

Entre 2001 et 2005, la BCE et les gouvernements de la zone euro n'ont pas, à la différence des Etats-Unis, adopté de mesures anticycliques pour lutter activement contre la stagnation économique. C'est d'ailleurs ce qui explique la faiblesse de la croissance de la zone euro par rapport à celle des Etats-Unis et des autres pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Danemark, Suède) (Bofinger 2009). Parallèlement, les écarts de situation économique au sein de la zone euro (expansion en Irlande et en Espagne, stagnation en Allemagne et en Italie) ont montré que la BCE et les gouvernements européens ne trouvaient pas la combinaison appropriée entre politiques monétaire et budgétaire. Puisque pour les pays en forte croissance (Irlande, Espagne) la politique de taux de la Banque centrale était trop expansive, tandis que pour les pays en stagnation (Allemagne, Italie), elle était trop restrictive, il aurait fallu que les politiques budgétaires irlandaise et espagnole freinent la croissance en adoptant des mesures d'austérité, et que l'Allemagne et l'Italie, à l'inverse, se montrent plus généreuses pour soutenir leur trop faible croissance.

D'une part, il est impossible de bien doser cette conjonction des politiques monétaire et budgétaire dans la zone euro, puisque le traité de l'UE et les règles du pacte de stabilité imposent de façon unilatérale aux gouvernements de mener une politique de consolidation des finances publiques ; et d'autre part, imposer un tel cocktail serait irréaliste, puisqu'il n'existe pas d'instance européenne de politique économique qui soit à même de prescrire aux Etats membres

l'orientation jugée nécessaire de leur politique budgétaire (rigueur ou expansion).

Ainsi, dans la crise économique mondiale qui touche aujourd'hui massivement l'Europe, les faiblesses de l'organisation économique de l'Union sont à nouveau apparues au grand jour.

Tant face à la crise financière que face à la crise économique, les Etats européens ont d'abord réagi de manière individuelle et sans concertation, voire en prenant des positions opposées. Dans les deux cas, la France et l'Allemagne, en particulier, ne partageaient pas la même analyse sur les principales questions : Est-ce que cette crise concernait l'Europe ? Avec quels instruments pouvait-on envisager de la combattre ? Quelle devrait être, le cas échéant, l'ampleur du programme d'action et quand fallait-il le mettre à exécution ? Résultat : chacun a finalement déployé son parachute de secours pour surmonter la crise financière, l'ampleur des mesures nationales d'aides aux systèmes bancaires variant très sensiblement d'un pays à l'autre. Les programmes nationaux de soutien à la conjoncture économique se différencient aussi fortement par leur volume, l'utilisation de leur caisse à outils budgétaire, et surtout par la date à laquelle ils ont été adoptés. Il a fallu les remontrances de ses partenaires internationaux pour que l'Allemagne se résolve à adopter son premier programme de soutien modeste à l'économie, et seul le risque d'isolement par rapport au reste de l'Europe l'a poussé à adopter un deuxième paquet de mesures.

L'Union européenne ne peut pas mener de politique économique cohérente tant que sa politique monétaire a pour seul objectif la stabilité des prix, et tant que perdure l'organisation actuelle de la politique budgétaire, dans laquelle les Etats sont les centres décisionnaires. Avec un tel système, face à une crise touchant tous les pays de l'Union – comme le montre la situation actuelle – les réactions sont trop tardives, appliquées parfois de manière non concertée, et desservies par des moyens insuffisants. La récession est ainsi aggravée et prolongée inutilement.

La crise grecque a cruellement dévoilé une autre faiblesse de l'édifice budgétaire de l'Union monétaire : le manque de contrôle de la politique budgétaire des Etats membres.

En l'absence d'un budget fédéral central conséquent au sein de l'UEM, la politique budgétaire de l'Union est avant tout déterminée par les Etats membres; C'est pourquoi le traité de Maastricht, pour répondre essentiellement à la crainte de dérapage des déficits budgétaires, a mis en place une procédure destinée à éviter les déficits excessifs. Ainsi, la dette publique ne doit pas dépasser 60%, le déficit public annuel est plafonné à 3% du produit intérieur brut national, et une clause de non-renflouement (no-bail-out) doit empêcher les Etats surendettés de l'UEM de compter sur la solidarité communautaire. Le droit dérivé a durci ces dispositions, avec l'adoption de plusieurs règlements instituant un pacte de stabilité et de croissance. Ce pacte a été depuis réformé à plusieurs reprises, ce qui en a surtout assoupli le fonctionnement.

Nous savons aujourd'hui qu'il est extrêmement difficile de surveiller de manière centrale les budgets nationaux élaborés dans le cadre d'une compétence décentralisée. En effet, ce système n'a pas empêché la Grèce de s'introduire dans la zone euro, en faisant de fausses déclarations sur les chiffres de sa dette publique et de son déficit budgétaire. Le système n'a pas non plus empêché le gouvernement néoconservateur de Konstantinos Karamanlis de tromper à nouveau Bruxelles en 2009, en déclarant un déficit budgétaire situé entre 6 et 7%, alors qu'il avoisinait en réalité les 13%.

En résumé, force est donc de constater ce qui suit :

1. Au sein de l'Union européenne, les défauts de conception du traité de Maastricht empêchent l'instauration d'un centre de décision de politique budgétaire capable de mener une politique de soutien conjoncturel communautaire, et notamment de combattre avec détermination une crise économique majeure.
2. L'asymétrie entre les politiques monétaire et budgétaire au sein de l'UEM ne permet pas à l'Union de définir un « policy-mix » souple entre politique monétaire et budgétaire.
3. Le mécanisme de contrôle de la politique budgétaire des Etats membres n'a pas empêché les Etats membres de « faire comme si » ils respectaient les critères d'endettement, à savoir de maquiller leurs chiffres et de tromper purement et simplement la Communauté.

La politique salariale en Europe et le développement du commerce extérieur

Dans une union économique et monétaire dans laquelle les Etats ne disposent plus de l'instrument des taux de change, l'évolution de la concurrence suscitée par les politiques salariales ne peut être harmonieuse que si les salaires conventionnels nationaux n'ont en moyenne pas d'impact sur le niveau des coûts, autrement dit lorsque le taux de hausse des salaires correspond à la somme du taux d'inflation et des gains de productivité. Avec la faiblesse des syndicats (Platzer 2010) et la concurrence accrue entre les Européens pour attirer les entreprises, plus aucun pays de l'Union ne parvient depuis un quart de siècle à conduire cette politique salariale sans impact sur les niveaux de coûts, et on constate partout une redistribution de la richesse en faveur des bénéficiaires des entreprises (Fritsche 2009). Cependant, ce processus n'est pas linéaire, notamment au sein de la zone euro. Les coûts salariaux modifient donc les rapports de force entre concurrents au sein de l'Union économique et monétaire. L'Allemagne mène le bal en matière de réduction des coûts salariaux unitaires réels, qui ont reculé de six points dans le pays entre 2000 et 2008, tandis que le recul était en moyenne de trois points dans les 16 pays de la zone euro (Commission européenne 2009 ; 100). Pour les coûts salariaux nominaux, que beaucoup d'économistes considèrent comme une unité de mesure plus pertinente, l'indice est passé en Allemagne de 100 points en 2000 (année de base) à 103 en 2008, tandis qu'il passait à 119 dans l'ensemble de la zone euro. La Grèce atteignait 129, l'Espagne 127, l'Italie 126, le Portugal 123 et la France 117. Du point de vue des exportations, les coûts salariaux nominaux, calculés par rapport à l'évolution salariale dans 35 pays industrialisés, reculaient en Allemagne à 98 points entre 2000 et 2008, tandis qu'ils augmentaient à 124 points dans l'ensemble de la zone euro sur la même période (Grèce 117 ; Espagne 119 ; Italie 123 ; Portugal 114 et France 114) (Commission européenne 2009 ; 102).

Dans la mesure où le commerce extérieur des pays de l'Union européenne est en grande majorité constitué par les échanges intra-communautaires, l'avantage compétitif que l'Allemagne tire de sa politique salariale se reflète dans des excédents de plus en plus importants de sa balance des paiements

courants vis-à-vis de ses partenaires européens. Selon les chiffres du FMI, l'excédent de la balance des paiements courants de l'Allemagne atteignait tout de même 7,5% de son PIB en 2007, en hausse constante depuis l'an 2000, année où cette balance était en équilibre. A l'inverse, la situation des autres pays s'est détériorée entre 2000 et 2007 : La France a vu son solde passer de +1,9% à -1,0% ; l'Italie de -0,1% à -2,4% ; l'Espagne de -3,9% à -10,2% ; la Grèce de -7,2% à -14,1%. Le Portugal n'est pas parvenu à réduire le déficit déjà important de sa balance des paiements courants : situé à -9,9% en 2000, il était encore autour de -9,5% en 2007 (FMI 2009 ; tableau A 11). Sur la période, outre l'Allemagne, parmi les pays de la zone euro, seuls les Pays-Bas et l'Autriche ont enregistré une amélioration de leur solde des paiements courants.

Un autre indicateur montre les glissements intra-européens au profit de l'Allemagne : si l'on examine, dans l'Europe à 15, la part des exportations de biens et de services à destination de l'Union européenne, on constate qu'elle est passée en moyenne de 19 à 20% du PIB entre 2000 et 2008. L'Allemagne, dont le résultat passe de 19% à 25% du PIB, enregistre une hausse bien supérieure à la moyenne (Commission européenne 2009 ; 108).

Naturellement, les coûts salariaux ne sont pas le seul facteur de cette amélioration du solde des paiements courants (voir notamment les taux de croissance comparée des économies nationales), mais les chiffres présentés ci-dessus témoignent clairement du rôle des coûts salariaux dans la progression de l'Allemagne face à ses concurrents européens. Dans une telle situation, l'Allemagne exporte du chômage chez ses voisins, tandis qu'eux exportent des emplois vers l'Allemagne.

A terme, la zone euro ne pourra pas supporter ces déséquilibres de répartition entre les gagnants et les perdants de l'intégration européenne. L'effet cumulé des gains de l'Allemagne en nombre d'emplois et des pertes d'emplois concomitantes pour les pays du Sud de la zone euro mine de plus en plus les fondements mêmes du système.

Surmonter les faiblesses structurelles de l'Union économique et monétaire (I) : Le gouvernement économique européen

L'Union européenne ne dispose pas d'un budget public élevé. Il ne représente qu'à peine plus d'un pour cent du PIB cumulé des 27 pays membres. Avec de telles ressources, l'Union ne peut pas conduire de politique budgétaire. Transférer la compétence budgétaire à la Communauté ne peut donc signifier qu'une chose : accorder à l'UE le droit de réguler les paramètres essentiels des principaux budgets publics des Etats membres. C'est précisément ce que prévoyait le premier projet de construction d'une union économique et monétaire au début des années 70, le Plan Werner. Le rapport Werner proposait que « les données essentielles de l'ensemble des budgets publics, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers [soient] décidées au niveau communautaire ». Cette formule ne signifie rien d'autre que la mise en place d'un gouvernement économique européen, qui marque de façon déterminante la politique économique de la Communauté et qui, dans le cadre de sa responsabilité budgétaire, fixe les grandes lignes des budgets publics nationaux.

Si l'Union détenait cette compétence, cela permettrait d'éviter les trois écueils structurels déjà cités de la politique budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire. La Communauté pourrait, en coopération avec la Banque centrale européenne, conduire un agencement souple des politiques monétaire et budgétaire qui puisse tenir compte des situations conjoncturelles particulières des Etats membres. L'Union pourrait mener une politique conjoncturelle anticyclique pour l'ensemble de la Communauté. Enfin, cela permettrait aussi une gestion responsable de la dette de la Communauté dans son ensemble et des Etats membres pris individuellement. Plus aucun Etat n'aurait la possibilité de recourir à un endettement excessif. Le pilotage d'ensemble des budgets publics serait de la compétence de l'Union européenne. En outre, la mise en place d'un gouvernement économique européen permettrait d'inciter davantage les Etats membres à mettre en œuvre la « Stratégie UE 2020 », après l'échec de la « Stratégie de Lisbonne ».

Puisque la Communauté ne dispose pas pour l'instant d'un gouvernement démocratiquement élu, il convient de se demander où pourrait être ancrée cette compétence du gouvernement économique européen. Eu égard aux structures actuelles de l'Union européenne, il me semble que le gouvernement économique pourrait prendre la forme suivante : La Commission européenne élaborerait les grandes lignes de la politique économique, qui comprennent également la fixation des données essentielles des principaux budgets publics des Etats membres. Ces grandes lignes devraient être adoptées à la double majorité par le Conseil de l'Union réuni en Conseil des ministres de l'Economie et des Finances (Ecofin), et être approuvées à la majorité absolue par le Parlement européen (procédure législative ordinaire).

On pourrait objecter à un tel transfert de compétence que ni la Commission, ni le Parlement européen ne disposent d'une légitimité démocratique suffisante et qu'une atteinte aussi grave aux droits souverains des Etats membres serait par conséquent contraire à l'exigence démocratique. Face à cet argument, on rétorquera que l'Union économique et monétaire, telle qu'elle a été conçue par le traité de Maastricht, comporte déjà des possibilités avancées d'ingérence dans la souveraineté des Etats (avec les critères de convergence de 3% et 60%), et que le pacte de stabilité et de croissance prévoit également des interventions considérables dans les finances publiques des Etats membres. Dans l'arrêt Maastricht, la Cour constitutionnelle allemande a déclaré ces structures conformes à la constitution ; après l'arrêt Lisbonne de la Cour, on ne peut plus aujourd'hui prétendre que la création d'un gouvernement économique à l'échelon européen va à l'encontre de la Loi fondamentale. D'ailleurs, le gouvernement économique européen doit précisément servir à éliminer ou à pallier les nombreux défauts d'ordre socio-économique inhérents à la forme actuelle de l'UEM, et qui restreignent beaucoup la souveraineté des Etats membres – notamment pour la conduite d'une politique conjoncturelle nationale cohérente.

Surmonter les faiblesses structurelles de l'Union économique et monétaire (II) : La coordination des politiques salariales

Résoudre les défauts de conception de l'UEM en matière de politique salariale n'est possible, là encore, qu'en accroissant les compétences européennes. Les maîtres à penser néolibéraux de l'UEM ont délibérément choisi de créer un système de concurrence entre les États ; sa mécanique entraîne les régimes nationaux de protection sociale, les coûts salariaux nationaux et les fiscalités nationales dans une spirale négative (Busch 1994). L'objectif initial est atteint, puisque, dans la plupart des pays européens, les dépenses sociales, la fiscalité des entreprises et les salaires ont reculé par rapport au PIB ou à la productivité. Cependant, les créateurs de cet ordre ont négligé un fait essentiel : ces baisses ne se déroulent pas nécessairement de façon régulière, bien répartie et simultanée, et peuvent donc donner lieu à des distorsions de concurrence considérables. Dans le cas de la politique salariale, nous avons montré plus haut que cela a conduit depuis l'an 2000 à d'importants décalages entre les pays de la zone euro dans le commerce des biens et des services. Si l'on veut déminer ce terrain au sein de l'UE, il faut coordonner les politiques salariales nationales au niveau européen. Depuis la déclaration de Doorn en 1998 et l'adoption de directives de coordination par diverses fédérations de branche européennes, les syndicats européens s'efforcent d'empêcher le dumping salarial dans l'Union européenne. A Doorn, les confédérations syndicales belges, néerlandaises, luxembourgeoises et allemandes ont convenu d'une coordination transfrontalière des revendications salariales. Ils ont adopté une formule d'orientation générale fixant aux conventions salariales nationales un objectif équivalant au moins à la somme de l'inflation et des gains de productivité. Toujours en 1998, l'adoption d'une règle de coordination de la Fédération européenne des métallurgistes (FEM) a constitué une autre étape importante sur la voie de la coordination des revendications. Cette règle demande aux fédérations affiliées d'orienter leur politique salariale sur la formule empirique « taux d'inflation plus gain de productivité ». Si cette directive était respectée, la répartition nationale des revenus et les rapports de concurrence à l'échelon européen resteraient inchangés. Peu à peu, toutes les principales fédérations interprofessionnelles

européennes ont suivi cette démarche de coordination, et finalement, la Confédération européenne des syndicats (CES) a elle-même adopté cette décision de principe (Schulten 2004). Jusqu'ici, la mise en œuvre de cette directive a échoué, étant donné l'intérêt bien compris des fédérations patronales et la faiblesse des syndicats. L'Union européenne devrait s'engager en faveur d'un mécanisme européen de coordination, animé éventuellement par la Commission, dans la mesure où cela contribuerait énormément à stabiliser la zone euro. Avec l'entrée dans l'Union monétaire de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale, cette coordination salariale va devenir impérative, puisqu'on ne saurait parler d'une véritable liberté d'association dans ces pays, ni d'un système efficace de négociations collectives, même à l'état embryonnaire.

Il faut en outre que les 27 pays membres mettent tous en place un salaire minimum défini à l'échelon européen. Ce salaire minimum devrait représenter 60% du salaire réel moyen dans chacun des pays. On pourrait dans un premier temps convenir d'un salaire minimum de 50% du salaire moyen (Ver.di 2008).

Pour les deux autres variables importantes de l'attrait économique, les charges sociales et la fiscalité des entreprises, il faut réfléchir à des règles de coordination européenne. Le pacte de stabilité sociale, qui fait déjà l'objet de nombreuses revendications politiques, pourrait ainsi être instauré dans les États providence. Enfin, la définition d'une assiette commune et de taux minimums d'imposition des entreprises est nécessaire pour mettre un point d'arrêt à la spirale du dumping fiscal au sein de l'Union.

Si les efforts de coordination n'aboutissent toujours pas, il conviendra de réfléchir à d'autres règles de compensation. Il serait par exemple envisageable d'introduire un mécanisme de péréquation financière basé sur les distorsions de coûts entre États, qui se déclencherait à partir d'un certain niveau de déséquilibre de la balance des paiements courants.

La crise grecque de la zone euro

La crise de la Grèce et de la zone euro, qui a donné lieu à une forte augmentation des primes de risque sur les emprunts publics grecs et entraîné le recul de l'euro sur le marché des changes, trouve son origine

dans une série de facteurs internes et externes, dont certains sont liés aux défauts structurels de l'UEM.

Parmi les raisons internes de la crise grecque, on trouve d'abord un déficit des finances publiques supérieur à la moyenne de l'eurogroupe, ainsi que le montant anormalement élevé de la dette. Quand on compare les situations, on constate que le défaut de financement n'est pas lié à un excès de dépenses publiques par rapport à la moyenne, mais plutôt à un manque de recettes. Cette situation est essentiellement due à un défaut de civisme fiscal d'une grande partie de la population grecque, à la piètre organisation des services fiscaux et à des pratiques largement répandues de corruption.

Parmi les causes internes de l'aggravation de la crise, on trouve aussi le flou entretenu pendant longtemps par les autorités grecques sur le montant réel des déficits et de la dette cumulée, dont elles ont cherché à dissimuler la triste réalité par des astuces comptables.

Quant aux facteurs externes de la crise grecque, ce sont d'une part les effets de la crise économique et financière internationale qui ont poussé les déficits à la hausse, en Grèce comme ailleurs, et d'autre part la perte de compétitivité au plan international, un domaine où la politique salariale allemande assume aussi une part importante de responsabilité (voir ci-dessus).

La crise a encore été amplifiée par la spéculation financière internationale qui, en misant sur une faillite de l'Etat grec et une sortie de la zone euro, a encore poussé à la hausse les taux des emprunts grecs et contribué à affaiblir l'euro face aux autres devises. Le manque de confiance de l'opinion publique internationale dans les données statistiques de l'Etat hellénique, et le refus initial des partenaires européens d'aider le gouvernement d'Athènes pendant cet épisode ont été deux autres facteurs aggravants de la crise.

Face à cette situation, le gouvernement grec – notamment sous la pression croissante de ses partenaires internationaux – a présenté un plan drastique d'assainissement des finances publiques combinant augmentation des recettes et diminution des dépenses. En 2010, le gouvernement hellénique doit réduire son déficit de 4 points de PIB, pour le ramener de 13% à 3% d'ici à 2012. Rappor-

tées à la situation de l'Allemagne, ces mesures équivaldraient à un volume d'économies de près de 100 milliards d'euro pour la seule année 2010, c'est à dire bien plus que le montant (60 milliards d'euros) que l'Allemagne va devoir mobiliser en six ans, entre 2011 et 2016, afin de respecter ses nouvelles règles constitutionnelles de frein à l'endettement. Il s'agit donc d'une véritable tâche herculéenne qu'aucun Etat européen n'a accompli à ce jour. Cette politique d'austérité particulièrement dure – considérée comme la bonne méthode par de nombreuses autorités politiques de tous bords à travers l'UE – n'a aucun sens sur le plan macroéconomique, car elle va aggraver la crise de croissance du pays et compliquer gravement sa consolidation budgétaire. Le Portugal en a fait l'expérience au cours des dernières années : une telle politique publique de rigueur peut conduire durablement un pays à la stagnation. On remarque aussi que bon nombre de pays européens, dont l'Allemagne, qui ont contraint la Grèce à adopter ce cap rigoureux, mènent sur leur propre territoire une politique de consolidation plus mesurée, en expliquant qu'il faut d'abord surmonter la récession économique avant de pouvoir faire davantage d'économies.

Enfin, il faut bien voir que la politique de rigueur lancée par le gouvernement grec n'est pas équilibrée au plan social. Les baisses de salaires dans les services publics, les coupes dans la protection sociale et les hausses de TVA touchent particulièrement durement les classes les plus fragiles et les classes moyennes de la société grecque. En Grèce non plus, on ne trouve guère trace d'une plus forte mise à contribution des revenus les plus élevés et des couches les plus aisées de la population. Les protestations des syndicats grecs contre la rigueur excessive prescrite par le gouvernement sont donc compréhensibles, tant d'un point de vue économique que social.

Compte tenu des diverses causes internes et externes de la crise grecque, évoquées ci-dessus, il aurait été préférable que l'UE et la Grèce élaborent une stratégie commune. Le gouvernement hellénique aurait pu exposer sa part de responsabilité dans le désastre, et l'UE aurait dû apporter son soutien financier à la Grèce, sous une forme ou sous une autre – notamment eu égard aux défauts structurels de l'UEM. Un plan de consolidation à moyen terme aurait pu être conçu autour d'amples réformes structurelles éco-

nomiques et sociales, sans étrangler la croissance de l'économie grecque, sans faire supporter une charge démesurée sur les revenus les plus modestes, et en mettant davantage à contribution les couches les plus aisées. Un tel ensemble de mesures, adopté à un stade précoce, aurait apaisé les marchés financiers internationaux, diminué les tensions politiques entre l'UE et la Grèce, et conforté la légitimité du plan de sauvetage à l'intérieur comme à l'extérieur, puisque la responsabilité de ces décisions aurait été assumée en commun.

La discussion sur un Fonds monétaire européen (FME)

En réaction à la crise grecque, l'Union européenne en est arrivée à envisager la création d'un Fonds monétaire européen. Il n'existe pas encore de projet harmonisé, et deux variantes semblent actuellement retenir le plus l'attention des Européens (Financial Times Deutschland, 11 mars 2010).

Un projet présenté par Daniel Gros (Centre for European Policy Studies) et Thomas Mayer (Deutsche Bank) prévoit la création d'un Fonds alimenté pour l'essentiel par des pénalités que les pays déficitaires auraient à verser lorsqu'ils dépassent les limites d'endettement prévues par les critères de Maastricht. Les pays ayant au préalable financé le FME pourraient ainsi, lorsqu'ils sont confrontés à une crise d'endettement, recevoir une aide indirecte, les moyens du Fonds permettant alors d'acheter des obligations de ces pays. Facteur pénalisant supplémentaire, le projet prévoit que l'accès aux financements du Fonds pourrait être refusé aux pays endettés. Dans le pire des cas, on pourrait même envisager de lancer une procédure d'insolvabilité de l'Etat concerné.

Le ministère allemand des Finances travaillerait sur une deuxième variante du FME se rapprochant du modèle du FMI. Dans cette variante, tous les pays membres cotiseraient au Fonds en fonction de leur puissance économique. En cas de crise, les pays membres du FME pourraient disposer de crédits, accordés toutefois en échange de l'adoption d'un programme strict d'ajustement pour le pays concerné.

Certains membres de la BCE ont exprimé de sérieuses réserves à l'encontre de cette idée, parce qu'ils y voient une invitation faite aux Etats menacés de déficit à s'endetter davantage. Ainsi, les projets de FME seraient contre-productifs.

Puisque l'attentisme des Etats européens au cours de la crise grecque a eu tendance à aggraver les problèmes (flambée de la spéculation, programme d'économies trop drastiques), un FMI européen, capable d'accorder des crédits à un pays déficitaire – et contournant ainsi la règle de non-flouement (no bail out) du traité de Maastricht – pourrait apparaître comme une solution alternative sensée.

En revanche, la création d'un Fonds sur le modèle Gros-Mayer suscite des réserves considérables. En fin de compte, cette idée aboutit à un durcissement du pacte de stabilité et de croissance. Elle aggrave la crise par le biais de sanctions strictes, et, en raison du manque de souplesse des règles, prive les Etats de toutes possibilités de combattre les crises conjoncturelles par des mesures anti-cycliques.

Dans l'absolu, l'instauration d'un FME n'est pas forcément nécessaire : dans l'optique de la mise en place d'un gouvernement économique européen et de la création d'une compétence de régulation des budgets des Etats membres à l'échelon européen, les problèmes que le Fonds doit permettre de combattre en aval devraient en principe pouvoir être évités en amont. Une politique budgétaire européenne globale n'autoriserait les Etats membres et l'Union à s'endetter que dans la mesure où ces dettes auraient été jugées utiles pour combattre des crises ou dans le cadre d'autres considérations macroéconomiques.

Perspectives

L'Union européenne devrait profiter de la crise grecque pour réparer les défauts structurels de l'Union économique et monétaire issue du traité de Maastricht. Certes, limiter les spéculations des marchés financiers en interdisant certains instruments financiers (ventes à découvert, contrats d'échange sur défaut de crédit - CDS) est une bonne chose (Gabriel / Rasmussen / Schulz 2010), et un FMI européen pourrait certainement aider à combattre les crises d'endettement. Mais il vaudrait mieux prendre les problèmes à la racine, en instituant un gouvernement économique européen. Non seulement la création d'une telle institution permettrait d'éviter les crises de la dette, mais elle aurait en outre l'avantage de doter enfin l'UE d'un instrument de politique budgétaire euro-

péenne, qui lui permette de conduire une politique conjoncturelle cohérente.

En outre, le système de concurrence entre les Etats, qui produit des effets contradictoires sur l'emploi, devrait disparaître au profit d'une coordination européenne des politiques salariales, sociales et fiscales (Busch 2005).

Seules ces deux réformes structurelles pourraient conférer une stabilité durable à l'Union économique et monétaire.

A ceux qui disent que les Etats européens ne sont pas prêts à d'aussi profondes réformes, on peut rétorquer que le traité de Maastricht sur l'Union économique et monétaire, par ses défauts structurels, risque à terme d'aboutir au déchirement de l'Union européenne. Quiconque veut stabiliser l'UEM doit avancer davantage vers une Union politique. Sans gouvernement économique, sans mécanisme de péréquation financière et sans une coordination des politiques salariales, sociales et fiscales à l'échelon européen, l'Union économique et monétaire européenne ne survivra pas. Les auteurs du rapport Werner sur la création d'une Union économique et monétaire en étaient conscients dans les années 1970. Le Plan Delors, sur lequel repose l'UEM actuelle, pensait pouvoir faire abstraction de ses considérations fondamentales. Les crises que traverse actuellement la zone euro nous indiquent que c'était une erreur.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES.

Responsable de la publication : Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la FES

Autres articles de la FES Paris à télécharger sur le site

<http://www.fesparis.org/publications.php>

Le bon capitalisme et ce qui devrait changer après la crise

Sebastian Dullien, Hansjörg Herr et Christian Kellermann, avril 2010

Les bases d'une stratégie européenne de prospérité durable,

Groupe de Travail sur l'Europe, avril 2010

Les sociaux-démocrates d'Europe face à la crise,

Werner Perger, mars 2010

Les parties écologistes en Europe ; évolution et perspectives,

Saskia Richter, janvier 2010

Les syndicats en Allemagne: Organisation, contexte, enjeux,

Heiner Dribbusch, janvier 2010

La nouvelle Ostpolitik allemande et la politique européenne de voisinage,

Annegret Bendiek + Jürgen Neyer, août 2009

Une politique européenne des revenus pour plus de croissance et de justice ,

Michael Dauderstädt, juin 2009

Energie nucléaire - abandon ou renaissance?,

Lutz Mez, juin 2009

Pour une Europe du progrès social,

Document de position commun du SPD et du DGB, mai 2009

Vers une meilleure cohérence sociale en Europe,

Klaus Busch, octobre 2009

Les programmes de relance allemandes: un aperçu détaillé,

Ministère des Finances allemand, juin 2009

Le retour de la Deutschland AG

Anke Hassel, mars 2009