

La crise et le modèle social européen

George Irvin

« Si vous fusionnez 16 petites économies ouvertes, vous obtenez une grande économie fermée. Mais c'est là que réside le piège : si vous rassemblez les leaders des 16 petites économies ouvertes, vous obtenez une salle peuplée de 16 responsables politiques d'une petite économie »
(Muenchau, 2010)

Alors que se développent les nouveaux épisodes de la crise économique, les sociaux-démocrates d'Europe semblent paralysés, comme des lapins effrayés par les phares d'une voiture. Ils n'ont rien de nouveau à dire sur la manière d'aborder les déficits budgétaires, excepté que les mesures d'économies ne doivent pas arriver trop vite et que les citoyens les plus vulnérables doivent être protégés autant que possible. Pour le reste, les responsables politiques de toutes les tendances semblent accepter que les déficits publics doivent être réduits, faute de quoi nous serons tous confrontés à une gigantesque crise de la dette souveraine. Par crainte de l'inflation, ils ne privilégient pas non plus l'idée de monétiser les déficits. S'agissant de la crise des marchés obligataires, les responsables politiques de la zone euro ne peuvent s'accorder sur la nécessité d'une euro-obligation commune appuyée sur la richesse économique conjuguée de tous ses membres. Mais de nouvelles crises de la dette souveraine et une nouvelle réduction des déficits entraîneraient presque certainement une aggravation du ralentissement économique et de nouvelles privatisations, aux dépens de l'éducation, de la santé, des retraites et des autres piliers du modèle social européen.

Il existe une issue. L'Europe peut sortir de la crise par le haut. Davantage de croissance signifie à la fois une réduction des dépenses publiques et une augmentation considérable des recettes fiscales ; cela signifie aussi une plus grande confiance dans la zone euro, un élément-clé pour mettre un terme à l'actuelle crise de la dette souveraine. La croissance peut offrir le renouvellement des infrastructures, le développement des technologies d'économie d'énergie et des alternatives aux

combustibles fossiles qui constituent autant d'absolues nécessités. Mais le lancement d'une stratégie basée sur la croissance exige du courage politique. Si les sociaux-démocrates veulent que le modèle social européen survive, ils doivent trouver le courage de remettre en question le consensus orthodoxe sur la nécessité des économies dans le secteur public. Une euro-obligation commune constituerait une première étape importante ; en fin de compte, pourtant, c'est en faveur d'une intégration budgétaire, c'est-à-dire d'un Trésor public européen que les sociaux-démocrates doivent agir.

1. Comment nous en sommes arrivés là

La crise actuelle en Europe présente deux composantes : il s'agit tout d'abord d'une crise du secteur bancaire privé dans laquelle des gouvernements (comme le gouvernement irlandais) ont repris les dettes de leurs banques privées, en les transformant en dette « souveraine » c'est-à-dire garantie par l'État. Pour sauver les banques privées, la dette souveraine irlandaise a été multipliée par deux du jour au lendemain. Elle est devenue si importante par rapport à la production de richesse du pays que les marchés financiers internationaux ont pris peur et ont exigé une prime de risque considérable pour la refinancer, ce qui a entraîné une hausse des paiements d'intérêts sur la dette et encore accru le risque de défaillance.

Ensuite, la crise financière de 2008 a conduit à la plus importante récession économique depuis les années 1930 à travers toute la zone euro. Dans une récession, les recettes fiscales dégringolent, les dépenses sociales augmentent et le budget plonge dans le déficit ; un tel déficit cyclique se trouve au cœur du mécanisme des « stabilisateurs automatiques » qui empêchent la production et l'emploi de se contracter dans des proportions désastreuses. Sans entrer dans le détail, il suffit de dire que dans la plupart des économies de l'OCDE, tant la composante cyclique que la composante structurelle du déficit ont augmenté en 2009-2010 : d'où le « trou noir » des finances publiques. Pour un pays comme la Grèce, avec un déficit public courant déjà important, des recettes fiscales médiocres et un stock de dettes à échéances rapprochées nécessitant un financement venu de l'étranger, les marchés obligataires internationaux ont paniqué.

Une telle panique a entraîné un phénomène de « contagion » qui se trouve au cœur du problème actuel. Les marchés financiers ont réagi aux problèmes budgétaires de certains pays en exigeant une rémunération annuelle toujours plus élevée à l'achat de leurs obligations (des taux de 6-8 % ne sont pas rares). De même, comme ces achats d'obligations sont généralement « assurés » par l'achat de *swaps* de défaut de crédit (CDS), la perception d'un risque de faillite du pays concerné a entraîné la hausse des CDS, qui à son tour a contribué à alimenter la crise de la dette souveraine.

Même les États-Unis sont préoccupés par l'hystérie du déficit qui a balayé l'Union européenne et par son impact déflationniste, non seulement en Europe mais pour l'économie mondiale¹. En Irlande, l'effondrement de la bulle immobilière avait conduit en 2007 le gouvernement à apporter sa garantie à l'ensemble du système bancaire, et donc à considérablement accroître son propre endettement. La réduction des dépenses a entraîné une baisse du PIB estimé à 9 % l'an en 2009, un élargissement du déficit budgétaire et un plan spectaculaire de « sauvetage » de l'UE et du FMI. En 2010, le PIB a baissé de plus de 10 % — soit la définition officielle d'une dépression — et l'on prévoit une nouvelle baisse de 5 % en 2011 suite aux réductions imposées par l'UE et le FMI. En Grèce, un plan de réduction du déficit de 10 % en deux ans, imposé par l'UE et le FMI, a conduit à une baisse prévue du PIB de 20 %.

À la fin 2010, l'Espagne et l'Italie ont annoncé respectivement des mesures d'austérité de 15 milliards et de 25 milliards d'euros. Le Portugal a accéléré son programme de réduction de son déficit budgétaire pour le faire passer de 9 % en 2009 à moins de 3 % à l'horizon 2013, soit quelque 2,5 % par an². En France, où le déficit budgétaire est bien inférieur au déficit britannique, le président M. Sarkozy s'est senti obligé de s'aligner sur la loi d'équilibre budgétaire de la chancelière allemande, Mme Merkel. Rappelons qu'en 2009, la coalition CDU-SPD conduite par Mme Merkel a obligé constitutionnellement l'Allemagne à une situation permanente d'équilibre budgétaire à partir de 2016 (loi dite du « frein à l'endettement »), ce qui représente de nouvelles restric-

-
1. Voir <http://www.nytimes.com/2010/05/31/business/global/31deflation.html?scp=3&sq=europe&st=cse>.
 2. Voir <http://www.ibtimes.com/articles/22922/20100509/portugal-promises-eu-to-cut-budget-deficit-more-in-2010.htm>.

tions budgétaires se montant à 10 milliards d'euros par an à partir de 2011³.

Comme si toutes ces mesures de restrictions budgétaires n'étaient pas suffisamment nocives, l'OCDE a recommandé le resserrement monétaire pour prévenir le risque d'inflation⁴. Tant la Banque d'Angleterre (BoE) que la Banque centrale européenne (BCE) envisagent de relever les taux d'intérêt au début de 2011, en dépit des avertissements de la BCE selon lesquels la zone euro pourrait avoir connu une contraction de près de 5 % à la fin 2010, alors que le taux d'inflation de base est proche de zéro.

Qu'est-ce que tout cela signifie pour la croissance ? Si l'on prend les 16 pays de la zone euro⁵, leur déficit courant moyen est de quelque 7 % du PIB et il sera probablement de 8 % en 2011. L'objectif actuel est de ramener ce chiffre en dessous de la limite des 3 % d'ici à 2013, c'est-à-dire de réaliser des économies budgétaires de 5 % du PIB en deux ans. Si nous supposons un coefficient multiplicateur (faible) pour les pouvoirs publics de 1,5 et un impact équitablement réparti sur les trois ans qui suivent 2013, cela signifierait une perte annuelle de croissance de 2,5 % jusqu'en 2016. Mais la croissance moyenne de la zone euro dans la décennie qui a suivi 2001 a été à peine supérieure à 1 % par an : nous pouvons donc nous attendre à ce que la réduction du déficit affaiblisse la croissance future.

L'effet sur le stock de dettes est encore plus contradictoire. Rappelons que les critères de Maastricht exigent que la dette publique d'un pays n'excède pas 60 % de son PIB. Les économistes utilisent une règle simple pour prévoir l'évolution du ratio dette/PIB : ce ratio baissera aussi longtemps que le taux d'intérêt payé sur la dette est inférieur au taux de croissance du PIB. Si les perspectives de croissance sont favorables et si les charges d'intérêt sont peu élevées, la charge de la dette se contractera. En revanche, les taux d'intérêt élevés sur les obligations souveraines et les médiocres perspectives de croissance aggraveront la charge de la dette, suscitant ainsi des craintes renouvelées sur les marchés financiers internationaux quant à la « durabilité » future de la dette. Si bien que lorsque l'UE ou le FMI insistent pour que l'Irlande, la Grèce ou tout autre pays réduise

3. Voir <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,696760,00.html>.

4. Voir <http://www.guardian.co.uk/business/2010/may/26/oced-backs-coalition-spending-cuts>.

5. Ndlr : avant l'entrée de l'Estonie dans la zone euro, comme 17^e membre, au 1^{er} janvier 2011.

ses dépenses publiques, cette politique affaiblit les perspectives de croissance future du pays concerné et rend les marchés obligataires encore plus réticents à refinancer les futures échéances de la dette.

Pour calmer les marchés obligataires à court terme, la BCE a cherché à injecter dans le système des liquidités à court terme en achetant des euro-obligations des pays litigieux. Pour une solution à plus long terme, l'Allemagne et la France ont convenu, en mai 2010, de mettre en place une facilité de paiement permanente après 2013 : la Facilité de stabilité financière européenne (EFSF). Mais en raison des conditions exigées par l'Allemagne (la « coupe de cheveux » que doivent accepter les détenteurs d'obligations), les 440 milliards d'euros apportés par l'UE ont aggravé la crise plutôt que de promouvoir la stabilité (De Grauwe, 2010). En outre, comme la facilité doit être « surgarantie » seuls quelque 250 milliards d'euros sur les 440 milliards au total peuvent être prêtés (Muenchau, 2011). Comme elle venait d'affronter la crise irlandaise, la BCE a averti en décembre 2010 que le coût total du refinancement de la dette souveraine de la zone euro au cours des deux prochaines années pourrait atteindre le chiffre astronomique d'un trillion d'euros. Si une telle somme ne peut être apportée, des défaillances et des restructurations sont inévitables. Les marchés le savent et, quand ils ont rouvert en janvier 2011, ils se sont montrés de plus en plus préoccupés de la contagion. Les ministres de la zone euro sont actuellement en train de se chamailler sur la nécessité (et les modalités) d'un élargissement des dimensions effectives de la Facilité de stabilité financière européenne (Wyplosz, 2010).

Tout ceci arrive alors que l'Europe poursuit des politiques de réduction budgétaire procycliques. Ces politiques ne font qu'empirer les choses. Non seulement l'Europe en souffrira mais, compte tenu de la taille de l'économie de l'UE, la croissance ailleurs dans le monde pourrait aussi en pâtir. Le chômage prolongé signifie que toute une génération restera sans emploi et que, même lorsque la reprise aura lieu, ces jeunes entreront sur le marché du travail sans les compétences qu'ils auraient pu acquérir et avec un faible pouvoir de négociation⁶. Des secteurs déclinèrent et certains disparaîtront complètement, tout comme les

6. Sur le Royaume-Uni, par exemple, voir : <http://www.guardian.co.uk/business/2011/jan/19/youth-unemployment-heads-towards-1-million>.

communautés plus larges qu'ils contribuaient à soutenir. Les inégalités de croissance et de richesse augmenteront.

L'élément peut-être le plus dérangeant est que le « modèle social » européen sera si profondément mis à mal par l'absence de financement public qu'il cessera d'exister dans les faits, ou qu'il ne deviendra rien d'autre qu'un patchwork de programmes de soutien aux « pauvres méritants » (c'est-à-dire des avantages en matière fiscale pour les salariés) comme dans les pays anglo-saxons. Les réducteurs de déficit sont en train de tuer l'Europe sociale.

2. Pourquoi les pays de la zone euro ne peuvent pas tous être comme l'Allemagne

Sous sa forme la plus simple, l'argument utilisé par les faucons du déficit se fonde sur une approche de la politique budgétaire dans laquelle le budget d'une économie nationale est assimilé au budget d'une entreprise ou d'un ménage. Mme Merkel aujourd'hui, comme Margaret Thatcher dans les années 1980, prétend qu'elle agit comme une ménagère prudente qui remet de l'ordre dans les finances du pays en équilibrant le budget familial sur une base hebdomadaire, mensuelle ou annuelle.

Malheureusement, ce n'est pas ainsi que fonctionne l'économie nationale. Contrairement aux ménages, les économies sont soumises à des hauts et des bas à long terme ou « cycles économiques ». La longueur de l'intégralité du cycle varie mais elle est généralement de 8 à 10 ans ; quand nous examinons l'historique des principales économies de marché, ce schéma cyclique apparaît de manière manifeste. Le cycle le plus profond du XX^e siècle a commencé aux États-Unis juste avant le *krach* de Wall Street de 1929. En outre, grâce aux écrits de Keynes et de ses nombreux successeurs, nous savons que les gouvernements peuvent faire beaucoup pour réduire l'impact négatif d'une récession économique.

Dans une phase de récession, comme des entreprises cessent leurs activités et que le chômage augmente, les consommateurs dépensent moins et épargnent davantage tandis que les entreprises, confrontées à une baisse des ventes, cessent d'investir dans des machines et des bâtiments neufs ; ces réactions du secteur privé resserrent encore la ceinture de plusieurs crans et entraînent une nouvelle contraction de

l'économie. Et comme l'économie entre en récession, l'accumulation des créances douteuses dans le système bancaire peut entraîner une crise financière qui aggrave encore la situation, comme en 1929.

Pour prévenir ce scénario, les gouvernements doivent compenser le recul de la demande dans le secteur privé en assouplissant à la fois la politique monétaire et la politique budgétaire. Il s'agit de conserver les taux d'intérêt à un niveau peu élevé et de dépenser davantage. Dans une certaine mesure, les stabilisateurs budgétaires automatiques sont utiles : les pouvoirs publics paient des allocations de chômage et cessent de taxer ceux qui ont perdu leur emploi. Mais en cas de récession profonde, comme celle que nous avons connue, les gouvernements doivent faire davantage. Il peut s'avérer nécessaire de renflouer les banques menacées de faillite et de concevoir d'ambitieux programmes de soutien pour remettre les gens au travail.

L'Allemagne a été l'un des premiers pays de l'UE à sortir de la récession et sa reprise a été largement impulsée par un *boom* des exportations (même si l'accroissement de la demande intérieure amorcée par le gouvernement a également joué un rôle). De fait, l'Allemagne a connu une croissance vigoureuse durant le second semestre 2010 : la croissance du PIB en fin d'année devrait approcher 3 %, bien au-dessus de la prévision de 1,4 % pour la zone euro. Elle retrouve ainsi pratiquement ses niveaux d'avant 2008⁷. On s'attend à un ralentissement de la croissance en 2011 à cause de la désactivation des programmes de relance et parce que l'austérité budgétaire commencera à faire sentir ses effets. Il faut se souvenir que pratiquement la moitié des exportations allemandes sont destinées à la zone euro avec laquelle elle dégage traditionnellement un excédent commercial.

Mais la domination de l'Allemagne à l'exportation est devenue une source de frictions pour ses partenaires commerciaux, en particulier dans la zone euro. D'une part, les exportations allemandes ont été favorisées par un euro relativement bon marché : un deutsche mark encore en usage aurait sans aucun doute connu une forte appréciation. D'autre part, les exportations allemandes sont par définition les importations d'un autre pays et pour qu'un pays dégage un excédent, un

7. Voir <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,711679,00.htm>.

autre pays doit connaître un déficit. C'est précisément le cas des pays dits du « Club Med » (Grèce, Portugal, Espagne et Irlande). Comme démontré par Lapavitsas *et al.* (2010), l'excédent commercial allemand se reflète dans le déficit du Club Med.

Tout aussi important est le fait qu'un déficit budgétaire ne peut pas toujours être tout simplement éliminé en « équilibrant le budget », avant tout parce que la manière dont le budget s'équilibre est liée aux autres soldes de l'épargne dans l'économie. Nous savons, sur la base des simples définitions comptables du revenu national, que la somme de « l'épargne » du secteur public et du secteur privé doit être égale à la balance des comptes courants. Si aucune épargne nette ne se dégage du secteur privé et que la balance des comptes courants est déficitaire, les comptes publics doivent être en déficit — il ne s'agit pas d'une causalité implicite, cette affirmation est vraie par définition. L'Allemagne peut « équilibrer ses comptes » précisément parce qu'elle dégage un excédent extérieur important.

Plus généralement, lorsque l'épargne privée et l'investissement sont en équilibre pour l'ensemble des pays de la zone euro, ces mêmes pays ne peuvent parvenir à un équilibre ou à un excédent budgétaire que si chacun a éliminé son déficit commercial et a dégagé un excédent par rapport au reste du monde. Toutefois, comme l'a montré Whyte (2010), la zone euro est tout simplement trop grande pour que le reste du monde soit en déficit avec tous les membres de la zone euro. En bref, la position des faucons du déficit, en plus d'être empiriquement erronée, est logiquement intenable (voir aussi Wolf, 2010).

Somme toute, pour que certains pays de la zone euro dégagent des excédents, d'autres doivent supporter des déficits ; c'est vrai de la zone euro ou du monde en général. Les pays déficitaires ne peuvent pas non plus « équilibrer les comptes » et « regagner la productivité » simplement en taillant dans les dépenses ; ou plutôt, si le revenu national est en baisse, les réductions de dépenses ne peuvent rééquilibrer les comptes que dans certains cas où le coût de ces réductions est supporté par les pauvres, comme c'est actuellement le cas en Grèce en Irlande. De plus, cette course à toujours plus d'austérité peut avoir des répercussions négatives sur d'autres partenaires commerciaux, comme en témoignent les craintes américaines de voir la contraction européenne peser sur la croissance des États-Unis.

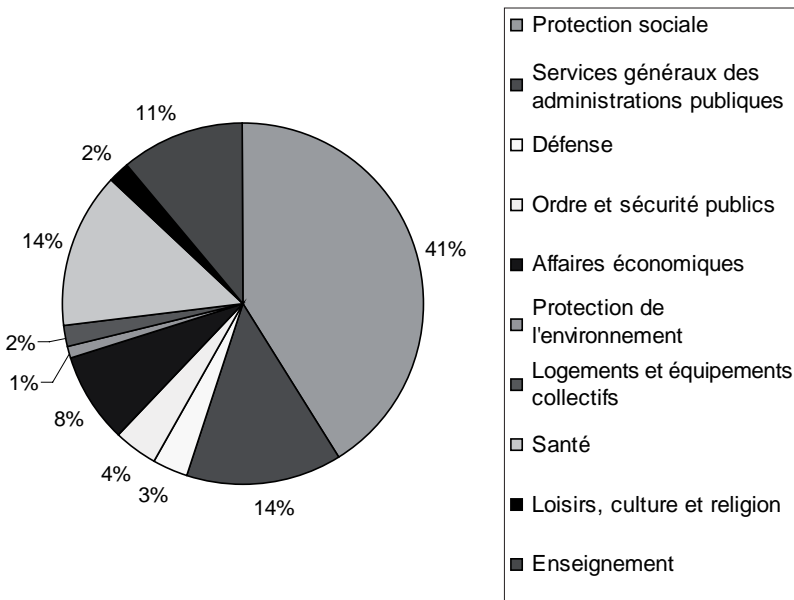
Un autre problème posé par l'orthodoxie du « budget équilibré » est qu'elle ignore l'endettement croissant du secteur privé. En effet, ce qui distingue des pays comme l'Irlande et l'Espagne, c'est que le secteur privé y a accumulé des dettes. Dans le cas irlandais, dès que la bulle immobilière a éclaté, la charge de la dette a été transférée au secteur public, en doublant d'un coup l'endettement public et en précipitant la crise de la dette souveraine avec le plan de sauvetage UE/FMI qui a suivi. Comme l'écrit Paul De Grauwe (2010) : « De 1999 à 2008, lorsque la crise financière a éclaté, les ménages privés dans la zone euro ont accru leur niveau d'endettement de quelque 50 % du PIB à 70 %. L'explosion de la dette bancaire dans la zone euro a été encore plus spectaculaire et a atteint plus de 250 % du PIB en 2008. De manière étonnante, le seul secteur qui n'a pas connu une augmentation de son niveau d'endettement durant cette période a été le secteur public, qui a vu sa dette passer de 72 % à 68 % du PIB. L'Irlande et l'Espagne, deux des pays qui connaissent aujourd'hui les problèmes les plus sérieux en matière de dette publique, avaient connu le plus fort recul des ratios d'endettement public avant la crise. Ce sont aussi les pays où l'accumulation de la dette privée a été la plus importante ».

3. Qui paie la crise ?

Il faudrait qu'il soit clairement dit que c'est le grand public qui va payer pour la crise, et non les banques. Dans la plupart des pays de l'UE, ce paiement prendra essentiellement la forme d'une baisse des dépenses plutôt que d'une augmentation des impôts (avec toujours moins de hausses des impôts pour les très riches). L'argument des faucons du déficit est que l'État est surdimensionné et inefficace et que des coupes sont dès lors indispensables. Dans l'UE-27, les dépenses publiques, en proportion du PIB, se situent dans un éventail allant d'un peu moins de 40 % en Espagne jusqu'à plus de 50 % en Suède, et les faucons se plaisent à comparer ces chiffres au chiffre américain, qui tourne autour de 25 %. Par rapport aux États-Unis, les pays européens consacrent généralement une proportion plus importante de leur budget à des « paiements de transfert », c'est-à-dire à des postes comme la couverture médicale universelle et les pensions, pour lesquels les citoyens épargnent au moyen d'impôts et d'autres transferts mais qu'ils retrouvent sous la forme de droits à des allocations.

La ventilation des dépenses publiques pour l'UE-27 en 2008 révèle que les transferts sociaux, y compris les paiements « en nature », se montent à quelque 30 % du PIB et que la facture des salaires du service public équivaut à quelque 10 % du PIB ; les autres postes sont bien plus modestes — investissement et paiement des intérêts : 2,7 % à chaque fois ; subventions : 1,2 %. De sorte que toute réduction majeure des dépenses publiques est très certainement vouée à frapper les prestations de protection sociale (transferts financiers et prestations de services en nature) et les salaires du secteur public. De manière tout à fait logique, la part du lion dans toute réduction significative du côté des dépenses, devra provenir de ces budgets, en raison de leur seule taille. Les autres postes sont tout simplement trop petits (Watt, 2010).

Figure 1 Part moyenne des dépenses publiques pour l'UE-27 par catégorie (2003)



Source : CCE (2008 : graphique 4).

La Figure 1 montre la répartition sectorielle des dépenses des gouvernements nationaux sur la base d'une moyenne pour l'UE-27 en 2003 ; les chiffres ont été publiés en 2008 et la tendance a été relativement stable. La protection sociale représente environ 40 % des dépenses publiques, alors que la santé, l'éducation et les services publics généraux représentent chacun entre 10 et 15 %. Les dépenses de protection sociale tendent à augmenter en raison du vieillissement de la population. Les dépenses en matière d'environnement devraient également augmenter, mais en partant d'un niveau très modeste. À l'exception des « affaires économiques », tous les autres postes représentent une part négligeable des dépenses.

En théorie, la suppression des dépenses militaires de l'ensemble des pays de l'UE ne réduirait les dépenses publiques que de 3 %. Il est clair que les réductions sérieuses des dépenses publiques impliqueront presque inévitablement des objectifs « soft » – services sociaux et de protection sociale au sens large. Il s'agit d'une moyenne pour l'UE et on relève bien entendu des différences nationales. Les dépenses de protection sociale varient de 9,5 % en Irlande à 23,8 % en Suède. Dans le domaine de la défense, les dépenses consacrées aux forces armées britanniques sont dix fois plus élevées, en termes de part du PIB, qu'au Luxembourg. Mais le point essentiel est que des réductions sérieuses devront venir de catégories de dépenses représentant une taille significative.

La Figure 2 montre la taille des déficits publics courants pour les pays de la zone euro. Sachant que l'UE attend de tous les États membres qu'ils respectent l'objectif d'un déficit budgétaire limité à 3 % du PIB à l'horizon de l'exercice financier 2014-2015, quelles sont les mesures de restrictions que ces pays adoptent⁸ ?

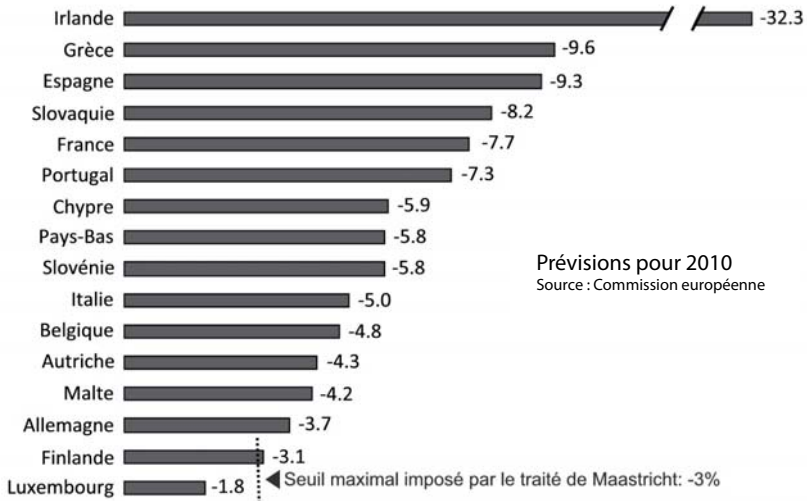
Irlande

Le coût énorme du sauvetage des banques a porté le déficit public courant au niveau astronomique de 32 % du PIB en 2010, alors que les conditions très strictes de sauvetage imposées par le programme d'aide de l'UE/FMI exigent que ce chiffre retombe à 2,9 % à l'horizon 2015.

8. Voir <http://www.bbc.co.uk/news/10162176>.

Dans cette perspective, l'Irlande s'est engagée à faire des économies d'une valeur de 15 milliards d'euros d'ici à 2014, dont 6 milliards à brève échéance, c'est-à-dire qu'elles interviendront en 2011. Les dépenses publiques ont été réduites de 4 milliards d'euros : tous les fonctionnaires de l'État ont subi une réduction de rémunération d'au moins 5 %, la protection sociale est rabotée et près de 25 000 emplois sont supprimés dans le secteur public. Le gouvernement prévoit aussi 2,8 milliards d'euros de nouvelles économies dans les dépenses de protection sociale, 1,9 milliard d'euros obtenus par des modifications de la fiscalité sur le revenu, une baisse du salaire horaire minimum à 7,65 euros, et un relèvement de la TVA de 21 à 22 % 2013, puis à 24 % en 2014. Inutile de dire que ces changements frapperont plus durement les plus vulnérables.

Figure 2 Déficits budgétaires dans la zone euro en pourcentage du PIB (2010)



Source : Spiegel on line, 13 janvier 2011.

France

Pour atteindre l'objectif de ramener à 3 % le déficit budgétaire de 7,7 % du PIB en 2010, la France a annoncé des plans de réduction des

dépenses de 45 milliards d'euros d'ici à la fin 2013. Ces moyens seront en partie générés par l'élimination de certaines échappatoires fiscales, le retrait temporaire de mesures de soutien à l'économie, et une augmentation de 1 % de l'impôt sur la tranche supérieure des revenus. En outre, quelque 97 000 emplois du secteur public seront supprimés dans la période 2011-2013, selon le Premier ministre français M. François Fillon⁹.

Toutefois, la mesure qui a suscité le plus de controverses politiques a été le relèvement, voulu par le président M. Sarkozy, de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, tandis que l'âge de la pension publique intégrale passait de 65 à 67 ans. Cette mesure a été considérée comme une attaque directe à l'encontre du système traditionnellement généreux des prestations sociales en France.

Pays-Bas

La coalition de centre-droit formée aux Pays-Bas le 8 octobre 2010 a indiqué son intention de réduire le déficit budgétaire 2010, estimé à 5,8 % du PIB, par des économies de 18 milliards d'euros entre 2011 et 2015. Mais des doutes planent sur la viabilité à long terme du nouveau gouvernement, qui devra s'appuyer sur le Parti de la liberté, une formation extrémiste, pour faire adopter de nouvelles mesures législatives. Néanmoins, le gouvernement s'attend à réduire le déficit budgétaire en 2011 à 4 % du PIB, un chiffre encore légèrement supérieur au seuil des 3 % imposé par l'UE¹⁰.

Espagne

À la fin de 2010, le déficit espagnol se situait à un peu plus de 9 % du PIB. Le gouvernement espagnol a approuvé un budget d'austérité pour 2011 qui inclut une hausse des impôts pour les revenus supérieurs et 8 % de réduction des dépenses. Madrid a promis à ses homologues

9. Voir <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/13/french-pm-francois-fillon-euro>.

10. Voir <http://www.bloomberg.com/news/2010-09-24/netherlands-reduces-2010-2011-borrowing-plans-as-budget-deficit-narrows.html>.

européens de réduire son déficit à 6 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à la fin de 2011. Les fonctionnaires publics ont vu leur salaire réduit de 5 % depuis juin et les salaires seront gelés pour 2011. Les accises sur le tabac ont grimpé jusqu'à 28 % et Madrid envisage également de vendre 30 % de la loterie nationale espagnole et une participation minoritaire dans les autorités aéroportuaires du pays.

Une hausse de 1 % des impôts sera appliquée à tout revenu dépassant 120 000 euros ; d'autres mesures d'économie moins ambitieuses incluent également la fin des allocations de 2 500 euros versées aux nouvelles mères, connues sous le nom de « chèque bébé ». Madrid cessera également de verser une allocation mensuelle de 426 euros aux chômeurs de longue durée n'ayant plus droit aux allocations de chômage. Le chômage a plus que doublé depuis 2007, pour atteindre 20 % de la main-d'œuvre.

Italie

Le déficit budgétaire a été estimé à 5 % du PIB en 2010. Le gouvernement a approuvé des mesures d'austérité pour 24 milliards d'euros pour les années 2011-2012. Les économies se montent à environ 1,6 % du PIB. L'Italie s'efforce également de réduire les salaires du secteur public et de geler les nouveaux recrutements. Les pensions du secteur public et les dépenses des pouvoirs locaux sont également visées et des plans de lutte contre l'évasion fiscale ont été élaborés.

Le financement des autorités municipales et régionales devrait être réduit de plus de 13 milliards d'euros. Au cours des trois prochaines années, les hausses des salaires dans la fonction publique seront gelées et les engagements dans le secteur public seront réduits : sur cinq travailleurs partis à la retraite, un seul sera remplacé. Une réduction progressive de salaires allant jusqu'à 10 % est prévue pour les hauts salaires du secteur public, y compris ministres et parlementaires. Le relèvement de l'âge de la retraite pourra aller jusqu'à six mois pour les personnes qui atteignent l'âge de la retraite en 2011. Les administrations provinciales correspondant à moins de 220 000 habitants seront supprimées.

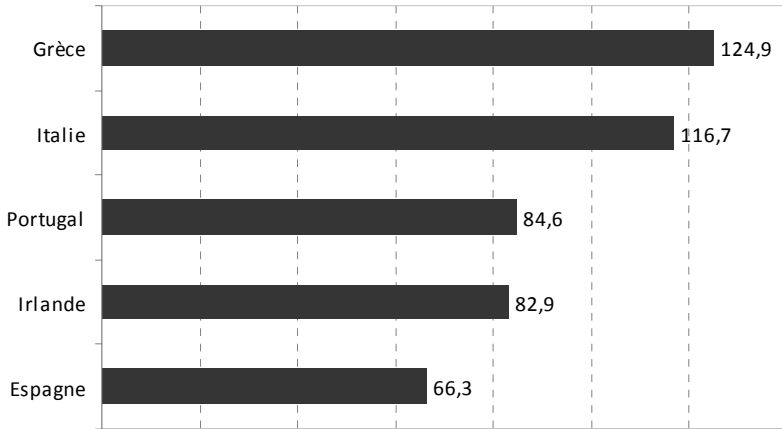
Allemagne

Le déficit fédéral en 2010 a été estimé à 3,7 %, un chiffre inférieur aux prévisions initiales à cause de la croissance relativement forte du pays au cours de l'année. Le gouvernement a proposé des plans de réduction du déficit budgétaire à hauteur record de 80 milliards d'euros, soit 3 % du PIB, d'ici à la fin 2014, et vise l'équilibre budgétaire intégral pour janvier 2016. Les plans comprennent une réduction des allocations parentales, la suppression de 10 000 postes dans la fonction publique en quatre ans et une taxation accrue de l'énergie nucléaire. « L'Allemagne a une chance exceptionnelle de donner le bon exemple » a déclaré Mme Angela Merkel. Ce qu'elle n'a pas dit, c'est que les gouvernements régionaux (Länder) et les collectivités locales sont financièrement exsangues et souffrent énormément¹¹.

La loi dite du « frein à l'endettement » se trouve au cœur du plan de réduction du déficit : introduite par la chancelière Merkel et le ministre des Finances, M. Per Steinbrück, elle a été intégrée à la Constitution en juin 2009 et prend effet en janvier 2011. Le gouvernement fédéral est censé se conformer intégralement à la nouvelle législation à partir de janvier 2016. Des récessions profondes ou des catastrophes naturelles permettraient toutefois d'emprunter davantage, moyennant l'accord d'une majorité des deux tiers au Parlement. La loi interdit tout endettement net dans le chef des Länder et limite le déficit budgétaire fédéral à 0,35 % du PIB. Le gouvernement fédéral et les Länder disposent d'un délai de quelques années pour adapter leur position budgétaire. En outre, au cours des prochaines années, les Länder les plus riches et le gouvernement fédéral viendront en aide aux Länder les plus pauvres pour qu'ils réduisent leur endettement, en leur apportant un montant annuel de 800 millions d'euros. Le seuil d'endettement nul pour les Länder entrera en application en 2020.

11. Voir <http://www.reuters.com/article/idUSTRE67K1QM20100821>.

Figure 3 Ratio d'endettement de certains pays de l'UE (2010)



Source : Spiegel on line, 13 janvier 2011.

Portugal

À la fin de 2010, le déficit portugais se situait à un niveau estimé de 7,3 % du PIB et son ratio d'endettement était de 84,6 %. Les charges d'emprunt du Portugal ont augmenté parce que les investisseurs le considèrent comme un des maillons faibles de la zone euro, comme l'Irlande et la Grèce. Le taux actuel se situe juste en dessous de 7 % pour les euro-obligations à 10 ans ; néanmoins, en janvier 2011, le Portugal a réussi à lever 1,25 milliard d'euros sur le marché financier international. Cela n'a pas mis fin aux spéculations tablant sur la nécessité d'une opération de sauvetage du Portugal plus tard dans l'année.

Le gouvernement social-démocrate de M. José Socrates a annoncé une série de mesures d'austérité visant à réduire le déficit 2011 à 4,6 %. Les services publics, y compris les lignes aériennes et la collecte des immondices, ont été paralysés par une grève générale le 24 novembre 2010. Il s'agissait de la première action de ce type menée conjointement par les principaux syndicats depuis 22 ans. Les hauts salaires du secteur public, y compris les responsables politiques, subiront, au titre de

l'austérité, une réduction de 5 %. La TVA sera relevée d'un pour cent et de nouvelles augmentations d'impôts frapperont les contribuables gagnant plus de 150 000 euros. D'ici à 2013, ils seront imposés à un taux de 45 %. D'ici à 2013, les dépenses militaires seront réduites de 40 % et le gouvernement a retardé la mise en route de deux liaisons ferroviaires à grande vitesse : Lisbonne-Porto et Porto-Vigo.

Grèce

La Grèce vise à ramener en dessous de 3 % à la fin de 2014 son déficit budgétaire, estimé à 13,6 % du PIB à la mi-2010 et à 9,6 % à la fin de l'année. Cet objectif mobilise l'équivalent de 2 % du PIB par an. Le gouvernement grec s'est engagé à des réductions spectaculaires dans les dépenses et à doper ses recettes fiscales en échange d'un plan de sauvetage de 110 milliards d'euros de l'UE et du FMI, approuvé à la mi-2010. Il utilise actuellement les ressources mises à disposition par ce plan, car la forte dégradation de la notation de sa dette souveraine a fait grimper les coûts d'emprunt à 7,7 %.

La Grèce a reçu une tranche de 20 milliards d'euros en mai 2010 et de 9 milliards en septembre. Les prêteurs considèrent que le pays a accompli des progrès importants, permettant le déblocage d'une nouvelle tranche de 9 milliards d'euros au début de 2011, même s'il n'a pas atteint son objectif de déficit pour 2010 à hauteur de 1,5 % selon les attentes. Le pays a commencé à lutter contre l'évasion fiscale et contre la corruption dans l'administration fiscale et les services des douanes. Il réformera également les dispositifs de retraite anticipée, qui sont largement répandus. L'âge moyen de la retraite devrait passer de 61,4 à 63,5 ans.

Dans le cadre du plan de réduction du déficit budgétaire à hauteur de 30 milliards d'euros sur trois ans, la Grèce a été contrainte de supprimer le paiement de primes aux travailleurs du secteur public, de geler les salaires et les pensions dans le secteur public pendant au moins trois ans, de relever la TVA de 19 à 23 % et d'augmenter les accises sur l'essence, l'alcool et le tabac de 10 %. Mais le prix à payer sera lourd : sans parler des manifestations répétées de protestation, le PIB grec s'est contracté de 4 % en 2010, et on s'attend à une nouvelle contraction de 2 % en 2011. Dès lors, le ratio d'endettement devrait atteindre 150 % et le chômage culminer à près de 15 % en 2011.

Royaume-Uni

Même si le déficit public britannique s'est élevé en 2010 à plus de 11 % du PIB, l'endettement net du secteur public (en excluant les interventions financières) ne correspondait qu'à 58 % du PIB à la fin novembre 2010, ce qui est inférieur au chiffre fixé par les critères de Maastricht (60 %) ¹².

Néanmoins, le gouvernement de coalition conservateur-libéral démocrate entend réduire le déficit budgétaire à environ 1 % du PIB d'ici à 2014-2015. Des économies de plus de 100 millions d'euros doivent être réalisées sur quatre ans. Le chancelier, M. George Osborne, a indiqué au parlement que 400 000 emplois dans le secteur public seraient supprimés en quatre ans parce que le pays « n'avait plus d'argent ». Il a prédit que les pertes d'emplois dans le secteur privé seraient du même ordre. La plupart des départements ministériels doivent réaliser des économies budgétaires de 20 % en moyenne, alors que le budget de la défense sera réduit de 8 %. L'âge de la retraite sera relevé de 65 à 66 ans d'ici à 2020. Certaines allocations d'invalidité seront limitées dans le temps et des modifications en matière de crédits fiscaux et d'allocations logements permettront également de récupérer de l'argent. Du côté des revenus, la TVA a été relevée de 17,5 % à 20 % au début de janvier 2011.

5. L'impact des restrictions budgétaires en termes de distribution

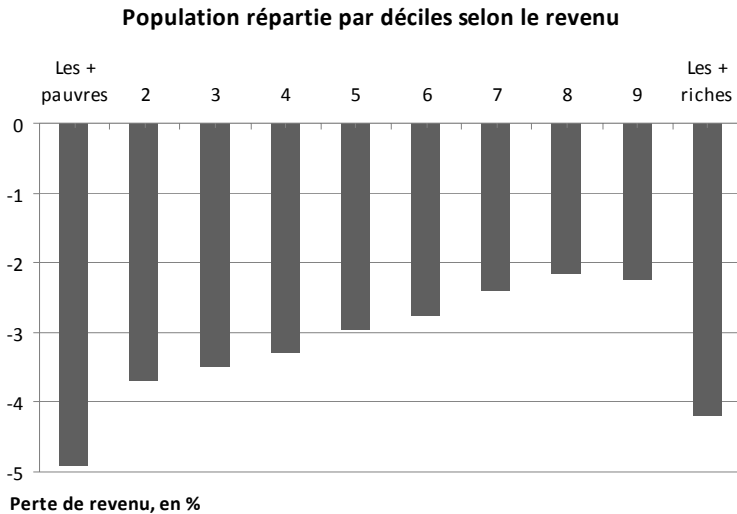
À ma connaissance, il n'existe pour l'ensemble de l'UE aucune étude globale sur l'impact de la contraction budgétaire en termes de distribution. Mais certaines indications suggèrent que si cette contraction budgétaire accentue les inégalités, cela pourra avoir un effet négatif sur la discipline budgétaire et l'ajustement. Selon un commentateur, « l'inégalité de revenus semble amortir l'impact de la croissance économique sur le budget. Dès lors l'inégalité de revenu peut porter atteinte à la discipline budgétaire et à l'ajustement » (Larch, 2010 : 6). En bref, plus la distribution du revenu est égalitaire, plus il semble que les gouvernements seront capables de maîtriser les déficits structurels.

12. Voir http://www.hm-treasury.gov.uk/d/junebudget_chapter1.pdf.

En l'absence d'études portant sur l'ensemble de l'UE, il sera utile de se baser sur l'exemple britannique où, aujourd'hui, des indications probantes montrent que la réalisation d'un équilibre budgétaire par des réductions drastiques des dépenses peut avoir des conséquences négatives en termes de distribution.

La Figure 4 montre l'impact en termes de distribution par décile selon l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS) de Londres en août 2010. Manifestement, l'impact de l'austérité budgétaire pour la période 2010-2014 est régressif : le groupe des revenus les plus faibles est le plus durement touché, les groupes favorisés le sont de moins en moins à l'exception du décile le plus élevé. Mais plusieurs mises en garde s'imposent.

Figure 4 Les effets à long terme des réformes fiscales et sociales annoncées dans le budget britannique de juin 2010, par décile de revenu pour les ménages



Source : Institute of Fiscal Studies (2010)

Tout d'abord, comme l'ont souligné Tim Horton et Howard Reed (2010), les effets sur la distribution évoqués plus haut incluent les éléments progressifs des modifications fiscales et de prestations sociales introduites ou annoncées par le gouvernement travailliste dans son budget de mars 2010 (par exemple l'augmentation du barème fiscal

supérieur à 50 % pour les revenus dépassant 150 000 livres par an et la suppression des allocations individuelles au-dessus de 100 000 livres).

Deux autres points sont liés à l'affirmation du Trésor britannique selon laquelle l'incidence globale du budget d'urgence (EB) du gouvernement de coalition et des mesures annoncées dans la révision budgétaire générale (CSR) fin novembre 2010, était en fait progressive¹³. On rappellera pour ceux qui ont suivi ce débat que le vice-Premier ministre Nick Clegg a qualifié l'analyse de l'ISS selon laquelle l'incidence était régressive, de « non-sens complet ». Mais le caractère progressif affirmé par le Trésor dépend de la prise en considération des seuls aspects du EB et de la CSR qui ont pris effet en 2011-13, mais en ignorant d'importantes réductions de prestations qui devraient intervenir dans la période 2014-2015.

Encore plus discutable est la thèse du gouvernement selon laquelle relever la TVA à 20 % est une mesure progressive et non régressive. La formulation la plus simple de cet argument est que, en termes absolus, la TVA frappe davantage les riches, parce qu'ils dépensent plus que les pauvres. Cette affirmation peut être réfutée en se référant à la définition : toute taxe forfaitaire (comme la TVA) est régressive parce qu'elle prélève une plus petite part du revenu du riche que du revenu du pauvre. Toutefois, comme au Royaume-Uni, certains postes « essentiels » (vêtements d'enfants, alimentation, loyer) ne sont pas soumis à la TVA, on pourrait affirmer que la TVA britannique est modérément progressive. Malheureusement, cet argument néglige le fait que de nombreux produits achetés par les pauvres sont soumis à la TVA (vêtements, carburant, tabac, ou même prendre un verre au pub local) alors que de nombreuses utilisations faites par les riches de leur argent (acheter des biens immobiliers par exemple) échappent à la TVA.

L'argument le plus sérieux du gouvernement, repris par l'IFS, est que même si un relèvement de la TVA peut être régressif quand on le mesure en proportion des revenus de chaque décile, il est progressif en proportion des dépenses. Car le riche dépense généralement une part moindre de ses revenus que le pauvre (et le pauvre peut en effet

13. Voir Cm 7942, Spending Review 2010, HM Treasury, Londres.

dépenser plus que son revenu net à n'importe quel moment, c'est-à-dire « désépargner »).

Il n'existe cependant aucune bonne raison pour considérer la TVA ou toute autre taxe comme une proportion des dépenses puisque nous sommes intéressés par la capacité des gens à payer, c'est-à-dire leur revenu net. Une légère variante de cet argument est que puisque le revenu d'une personne durant toute sa vie doit être en gros équivalent à ses dépenses, alors la TVA doit être progressive quand « le revenu de toute une vie » est considéré, plutôt que le revenu à n'importe quel moment. Comme on l'a dit ailleurs, « une TVA proportionnelle sur tous les biens et une absence complète de système de prestations sociales (y compris pour les pensions) pourraient être extrêmement progressives dans le contexte du revenu de toute une vie, mais condamneraient aussi une série de personnes à faible revenu à dépendre de la charité publique ou à mourir dans la rue »¹⁴.

6. Accélérer la privatisation

Un des aspects les plus décourageants de l'orthodoxie budgétaire est qu'elle accélère la privatisation des services publics européens. Certains prétendent qu'il n'y a rien de nouveau à cet égard. La privatisation était déjà un point central de la politique de Reagan et Thatcher et un élément-clé à l'agenda des gouvernements européens de centre-droit depuis les années 1980.

Ces gouvernements prétendent que la privatisation et la libéralisation sont la seule manière de répondre aux besoins des consommateurs, d'améliorer l'efficacité des finances publiques et de créer un marché commun européen permettant la libre circulation des entreprises, des professions libérales et des travailleurs. Pour sa part, le centre-gauche souligne les risques de la privatisation de services historiquement garantis et protégés par l'État, en privant ainsi le public d'un contrôle démocratique sur la manière dont ses impôts sont utilisés. Or, la crise budgétaire et financière grandissante de l'UE a permis aux thèses néolibérales de prendre le dessus.

14. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2011/01/05/vat-and-vooodoo-economics/>.

En Italie, la privatisation a commencé par les conglomérats industriels, dont l'exemple le plus connu est celui de l'ENI en 1955, avant de s'étendre aux services publics locaux essentiels. L'Allemagne vend ses infrastructures depuis les années 1980 : énergie, chemins de fer, télécoms, etc. Partout, les thèses apparues durant les années Thatcher et Reagan dans les partis conservateurs ont été adoptées également par le centre-gauche.

C'est au Royaume-Uni que la privatisation est allée le plus loin. La vente des sociétés industrielles dans les secteurs de l'acier du charbon représente aujourd'hui un souvenir historique lointain. Par la suite, le *New Labour* a ouvert l'accès des entreprises privées aux pouvoirs locaux, à la santé, à l'éducation et à une partie du système judiciaire pénal. Les organismes publics sont devenus des « *commissioning organisations* », qui achètent des services auprès d'organismes du secteur public, du secteur privé et du secteur non-marchand. Ils sont également tenus, comme dans le cas de la santé, de créer de pseudo marchés de prestataires concurrents, là où cette concurrence n'existait pas déjà.

En théorie du moins, les néolibéraux prétendent utiliser la libéralisation pour stimuler la concurrence et pour que des monopoles ou les oligopoles aient plus de mal à fixer les prix. La libéralisation des services devrait donc bénéficier au consommateur. La privatisation, pour sa part, constitue un transfert partiel ou complet d'entreprises publiques au secteur privé. Elle a été utilisée par Margaret Thatcher sous sa forme la plus directe — la vente pure et simple de ces entreprises — afin de triompher des syndicats. Depuis lors, elle s'est développée pour couvrir le remplacement de la prestation publique de services par une prestation privée, au travers des processus de mise en concurrence et de création de marché.

La manière dont fonctionnent aujourd'hui les services postaux et les entreprises de téléphonie est instructive. Eurobaromètre, dans une étude effectuée pour la Commission européenne, a montré que les clients des entreprises de télécommunication privatisée sont les plus insatisfaits en Europe, à la fois en termes de services et de rapport qualité-prix. Les échos les plus favorables auprès des consommateurs proviennent de pays où la propriété publique des compagnies téléphoniques prévaut encore. Un autre exemple classique est fourni par le

coût élevé et le fonctionnement inefficace des autoroutes publiques privatisées en Italie en 1999 (et dont les actions avaient été majoritairement acquises par Benetton).

La fin du monopole d'État ne s'est pas traduite par la mise sur pied d'un marché concurrentiel. Elle a plutôt engendré des oligarchies privées et des profits massifs pour des entreprises privées, dont les pouvoirs publics n'ont que fort peu profité alors qu'ils restent confrontés à de graves problèmes de sous-financement et d'endettement. Les institutions financières ont été les principales bénéficiaires de la privatisation des infrastructures en Europe. Dans l'ensemble du continent, la privatisation a entraîné la dégradation des services « libéralisés », les suppressions d'emplois, l'affaiblissement des syndicats et la précarisation du travail.

Une autre conséquence à l'échelle européenne de la privatisation et de la libéralisation concerne les conflits d'intérêts massifs entre les principaux réseaux de téléphonie, de médias, d'électricité et de gaz. Par exemple, la Commission européenne a séparé la propriété des entreprises qui produisent de l'énergie, de la propriété des sociétés qui administrent le réseau de distribution de l'énergie. Elle a appliqué la même logique dans le secteur des télécoms.

La privatisation d'industries, d'infrastructures et de services publics en Europe a amplement démontré l'influence croissante des marchés financiers dans l'orientation de la direction de l'économie. Dans de nombreux pays européens, la privatisation a été directement liée à un actionnariat « élargi » et au « capitalisme populaire » en vertu duquel les actions des anciennes entreprises et services publics vendues sur le marché financier sont en partie achetées par des citoyens privés ; en fait, ces actions sont surtout achetées par des investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances.

La France offre un bon exemple de ce phénomène. Le gouvernement, après avoir résisté à la privatisation pendant des années, a décidé d'adopter la voie de la vente d'actions au public. « Sous le prétexte de contrôler le secteur public, les gouvernements, de gauche comme de droite, ont donné naissance à une véritable transformation des entreprises industrielles publiques en multinationales, où la part du capital privé est de plus en plus importante » explique Nicolas Galepides,

du principal syndicat français des télécoms. « Des entreprises publiques comme France Télécom ou EDF-GDF ont souvent racheté des entreprises publiques dans des pays émergents » indique Galepides, et leur implication au niveau mondial ne fera qu'augmenter avec la privatisation (Andruccioli, 2007). On notera qu'Électricité de France (EDF) a été partiellement privatisée en 2005, principalement pour se conformer aux règles européennes de libéralisation des marchés, alors que la privatisation de Gaz de France (GDF) a suivi, par étapes, durant la période 2006-2008. Cette stratégie de privatisation graduelle avait précédemment été adoptée pour France Télécom (1997), pour les autoroutes (2005) et plus récemment pour les services postaux (2010).

En Espagne, la privatisation a commencé à 1986 et a touché à la fois le secteur industriel et le secteur des services. L'Institut national de l'industrie (INI) a vendu Seat et Puralator à des entreprises privées étrangères, cependant que respectivement 38 % et 98 % de deux importantes sociétés d'État du secteur de l'énergie, Gesa et Endesa, étaient vendus sur le marché financier. Lors de vagues ultérieures de privatisation, des banques, des entreprises du secteur de l'alimentation et du tabac ont été soumises au même traitement.

Des exemples similaires peuvent être cités pour la plupart des autres pays de l'UE. Il ne fait guère de doute que la principale impulsion est venue de la Commission européenne. On trouvera ci-dessous un extrait du Livre vert de la Commission sur les télécommunications, mais la portée plus large de sa conclusion est manifeste : « En général, un marché concurrentiel, ouvert à de nouveaux prestataires de services... peut apporter une contribution substantielle à la diffusion rapide de nouveaux services dans le contexte actuel du développement rapide de la technologie et des opportunités de marché... Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des services émergents, seul le marché peut relier efficacement le producteur au consommateur. *La science économique sait qu'il n'existe aucun autre moyen d'atteindre cet objectif et que toutes les tentatives de le remplacer par quelque chose d'autre ont jusqu'à présent échoué* » [c'est moi qui souligne] (CCE, 1987 : 52) [cité dans Parker, 1998 : 30]

Deux questions stratégiques doivent être abordées. La première est de savoir comment définir en termes juridiques le « service d'intérêt

général » et le « service d'intérêt économique général » ; la seconde est la question de la démocratie participative.

Sur le premier point, la littérature est abondante, mais il n'y a pas de consensus au niveau de l'UE. Plusieurs chercheurs ont montré que la législation européenne n'était pas soucieuse de la notion de service public mais reconnaissait seulement les « services d'intérêt économique général » (Andruccioli, 2007). Une des tâches politiques les plus urgentes pour les adversaires de la privatisation en Europe consiste dès lors à adopter une directive claire et définitive sur les services d'intérêt général.

La démocratie représente un autre problème fondamental. La privatisation est allée de pair avec des idéologies politiques individualistes et autoritaires. L'UE est le théâtre d'un manque désastreux de participation citoyenne dans sa décision politique. Cet aspect a été mis en évidence par l'Unité de recherche internationale sur les services publics de l'université de Greenwich qui, dans une étude réalisée pour le compte de la Fédération européenne des syndicats des services publics, se montre très critique à l'égard du rapport officiel la Commission européenne sur les services et la libéralisation¹⁵.

La directive Bolkenstein sur la libéralisation des services et l'application de la législation du travail du « pays d'origine » dans l'UE a été un autre problème auquel l'Europe a été confrontée. Le risque était ici de voir les « plombiers polonais » travaillant dans l'UE n'être soumis qu'à la (faible) législation du travail en vigueur en Pologne. Initialement présentée en 2000, cette directive était sans doute la plus connue d'une série de directives découlant de la mise en place du marché unique européen. Les directives antérieures visaient des secteurs spécifiques — télécoms, énergie, transports ferroviaires, déchets et services postaux — et demandaient à tous les États membres de l'UE de s'engager dans un calendrier de dérégulation pour ouvrir leurs réseaux publics aux opérateurs privés. Dans sa version de 2006, le « principe du pays d'origine » n'a plus été repris dans la directive qui, sans cela, aurait engendré un phénomène de concurrence au détriment de la protection des travailleurs du secteur des services. Néanmoins, la Commission a rappelé avec insistance aux États membres l'importance de la libre

15. Voir www.psir.org; also <http://www.psir.org/reports/2006-03-EU-EPNIcrit.doc>.

circulation des travailleurs et l'applicabilité de la directive européenne sur les travailleurs détachés qui prévoit qu'un « noyau dur » de règles du pays hôte (pays de destination) doivent être observées.

Le secteur des services de santé constitue aujourd'hui un secteur clé de la privatisation. Le Royaume-Uni offre un excellent exemple d'une « privatisation de l'intérieur », un processus par lequel la prestation des services de santé, tout en gardant l'apparence extérieure d'un service à financement public, est progressivement cédée à des entreprises du secteur privé de n'importe quel État membre agissant avec des finalités lucratives. Le *New Labour* (1997-2010), bien loin de revenir sur l'introduction par M. John Major d'un pseudo-marché des soins de santé (appelé marché intérieur), a accéléré le processus : il a décentralisé le service national de santé (NHS) et réorganisé les hôpitaux sur une base régionale avec la création des « groupements de soins primaires » ou *primary care trusts* (PCT) ; dans le même temps, il a contractualisé à tout-va, du recrutement des *managers* jusqu'aux services de nettoyage. À l'heure actuelle, la coalition réunissant conservateurs et libéraux-démocrates s'est lancée dans un processus de suppression des PCT et de réorientation des fonds vers les médecins généralistes (*general practitioners* ou GP), qui à leur tour seront libres de céder les activités de gestion à des conglomérats privés, souvent dirigés par des organismes de gestion des soins de santé à l'américaine (*Health Maintenance Organisations* ou HMO). Comme le dit l'éditorialiste du *Guardian*, Polly Toynbee : « Les GP constituent un camouflage pour la véritable révolution menée par Cameron. Les consortiums peuvent désormais commander des services à "n'importe quel prestataire disposé à les fournir". Les GP naïfs, qui imaginent pouvoir choisir où envoyer les patients, risquent d'avoir un choc. L'instance de contrôle, dont le rôle se limitait à la surveillance des fondations hospitalières, renaît sous la forme d'un régulateur dont la tâche première est de "favoriser la concurrence". Pour la première fois, le NHS est ouvert au droit européen de la concurrence. Si un consortium conserve une relation avec un hôpital local de confiance, il pourrait lui-même être traîné devant les tribunaux par une entreprise privée réclamant le droit de surenchérir. Ni les GP, ni les patients ne contrôleront qui est soigné, et où : c'est la loi qui décidera »¹⁶.

16. Voir <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/17/free-market-bill-blow-nhs-apart?>

La même analyse s'applique *grosso modo* au secteur des services financiers. Lors du passage fameux de Northern Rock sous le contrôle du gouvernement britannique en 2008, après l'éclatement de la bulle immobilière, la nouvelle instance à capital public s'est vu empêcher d'offrir des prêts hypothécaires bon marché aux ménages en difficulté, sous prétexte que cela constituerait une « concurrence déloyale » vis-à-vis du secteur privé.

On peut également citer l'exemple des pensions publiques : les pressions exercées sur les moyens budgétaires des pouvoirs publics ont servi de prétexte, soit à réduire les prestations de retraite, soit à relever l'âge de la pension, soit aux deux à la fois. Les manifestations françaises de 2010 offrent un bon exemple de la précarisation que connaît aujourd'hui le droit à la pension. Mais la logique néolibérale décrète que l'Europe « ne peut plus se permettre » des pensions généreuses, et dès lors que les droits doivent être réduits — ou plus précisément, que la responsabilité individuelle doit autant que possible remplacer la responsabilité de l'État.

Autre exemple : l'enseignement supérieur. Au Royaume-Uni, l'austérité budgétaire a servi de prétexte pour relever le plafond des frais d'inscription universitaire de 3 000 livres à 9 000 livres par an. On a prétendu que de telles augmentations des droits d'inscription, particulièrement lorsqu'ils sont remboursés au bout d'un certain nombre d'années, sont justifiées, parce que l'enseignement universitaire offre aux diplômés l'accès à un revenu futur plus élevé. Ce qui est remarquable, c'est que la notion de « bien public » — autrement dit le fait que l'accès à l'enseignement supérieur doit être accessible à tous, par principe — a été remplacée par la notion instrumentale de l'éducation comme moyen de promouvoir l'efficacité économique et d'accélérer la croissance.

7. L'idéologie néolibérale

Pourquoi tout cela est-il arrivé ? La réponse réside en partie dans le pouvoir croissant du secteur financier, qui a joué un rôle clé dans l'acceptation quasiment universelle de l'idéologie économique néolibérale.

Comme le Royaume-Uni et les États-Unis, l'Europe a consacré des sommes colossales (dépassant le billion d'euros) pour sauver son

secteur bancaire. Cet effort était incontestablement nécessaire pour éviter un effondrement financier complet. Mais comme l'a montré très clairement la récente crise de la dette souveraine, ces mêmes marchés financiers qui ont été sauvés par les gouvernements ont porté le coût des emprunts souverains à des niveaux exorbitants pour la Grèce et pour d'autres pays, tout en gagnant énormément d'argent par la vente à découvert des euro-obligations des pays les plus faibles.

Même si un élan nouveau — dont l'initiative est à mettre au crédit de la France et l'Allemagne — s'est fait jour en faveur de davantage de régulation des marchés financiers, sur le plan idéologique, les évolutions correspondantes ont été des plus minces. L'idéologie orthodoxe n'est pas tellement monétariste, ou même celle de l'école autrichienne ; elle repose tout simplement sur la notion de « bon sens » qui veut que le budget d'une économie ne diffère pas du budget d'un ménage. Elle affirme qu'un budget sain, qu'il soit privé ou national, doit être équilibré¹⁷. Comme l'avait relevé l'économiste américain Bradford DeLong au sujet de l'orthodoxie économique dominante dans les années 1920 : « Le lobby de la monnaie forte [imposait sa loi] : un certain nombre de gens riches, socialement influents et politiquement puissants, dont les investissements étaient principalement réalisés en obligations. Pour eux, une utilisation élevée des capacités et un faible chômage n'avaient guère d'importance ; ce qui importait beaucoup, c'était la stabilité des prix. Ce qu'ils prisaient par-dessus tout, c'était une monnaie forte »¹⁸.

Friedman comme Keynes auraient convenu que la crise financière rendait nécessaire le sauvetage des banques, ce à quoi l'UE s'est employée avec générosité. Mais la question sur laquelle Keynes contestait l'orthodoxie dominante durant la Grande dépression était celle de l'équilibre du budget. Chacun sait que Keynes affirmait qu'alors que le secteur privé reconstituait son épargne, le gouvernement devait dépenser davantage ; faute de quoi, la demande agrégée baisserait, entraînant une chute de la production, de l'emploi et des recettes fiscales.

Dans la foulée de Mme Merkel, certains esprits un peu plus avertis des questions économiques (par exemple George Osborne au Royaume-

17. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2010/04/13/why-sound-money-is-unsound/>.

18. Voir <http://www.project-syndicate.org/commentary/delong108/>.

Uni) prétendront que la hausse des dépenses publiques conduit, via l'inflation ou des emprunts accrus, à un relèvement des taux d'intérêt qui se traduit par une éviction des investissements du secteur privé. Malheureusement, pour que cet argument soit vrai, il faudrait démontrer que cet effet d'éviction se fait pleinement sentir, ce qui, selon cette théorie, ne peut se produire qu'avec un taux de chômage « naturel ». Comme on ne peut connaître le chômage « naturel », l'argument tombe. En effet, même si ce taux pouvait être connu, compte tenu de la stagnation ou de la baisse des salaires réels, il serait certainement inférieur au niveau de chômage actuel.

En dépit de la récession de 2008-2009, de nombreux ministres européens des Finances apparaissent totalement ignorants en matière d'économie keynésienne. Comme l'expliquait Keynes dans son « paradoxe de l'épargne », même si l'épargne peut être une bonne chose pour les individus et les entreprises, plus un pays s'efforce d'épargner, plus le revenu baisse, et moins il peut réellement épargner. Un bon exemple de l'ignorance économique nous est fourni par le titre en forme d'oxymore d'un récent article publié par deux journalistes de l'influent magazine *Der Spiegel*: « l'austérité européenne est la première étape vers la reprise »¹⁹. Comme l'a souligné le *Berliner Zeitung*, le résultat final de cette sorte d'absurdité est que « l'Europe trouvera la voie du salut dans la prochaine récession »²⁰.

8. Sortir de la crise par la croissance

Trois composantes permettront d'éviter que la crise de l'euro ne s'aggrave : la croissance, les ressources financières et la régulation des services financiers.

Prenons la croissance : comme l'avait averti Keynes, lorsque la demande agrégée est déprimée pendant de nombreuses années, les capitalistes privés perdent leur « esprit animal », leur volonté d'investir, si bien que l'État doit « socialiser » l'investissement — au moins pour un temps. Que construire, où construire ? Là n'est pas vraiment le problème : tout ce qui

19. Voir <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,697098,00.html>.

20. Ibid.

est nécessaire, du logement social aux infrastructures vertes. Et il n'y a rien de très révolutionnaire dans cette démarche : les deux principaux pays keynésiens qui sont pour l'instant à la pointe de l'économie mondiale sont les États-Unis et la Chine. Le programme américain de stimulants budgétaires — qui représente au total quelque 4 % du PIB depuis 2008 — est bien plus important que tout ce qu'a fait l'UE.

Comment financer un nouveau programme de relance européen ? Tout d'abord, une réforme fiscale progressiste est nécessaire et de manière encore plus urgente dans les pays les plus inégalitaires comme la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni. Il est établi, par exemple, que le déficit structurel britannique pourrait être largement épongé par des mesures fiscales redistributives destinées à rééquilibrer le fossé croissant entre le décile de revenus le plus faible et le décile le plus élevé²¹. En outre, de nombreuses indications montrent aujourd'hui que l'inégalité entraîne des coûts sociaux élevés (voir par exemple Wilkinson et Pickett, 2009 ; voir aussi Irvin, 2008).

Ensuite, dans l'attente d'une réforme des dispositions budgétaires et monétaires en vigueur dans la zone euro, la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) pourrait être utilisée de manière bien plus active pour financer des projets d'infrastructures et en matière d'énergie. Après tout, la BERD (contrairement à la BCE ou à un Trésor européen encore dans les limbes) peut activement emprunter sur les marchés internationaux (voir par exemple Irvin, 2006).

La proposition de M. Juncker concernant une nouvelle agence européenne qui aurait le pouvoir d'émettre une euro-obligation bénéficiant d'une garantie commune est tout à fait fondée, même si elle a été jusqu'à présent rejetée par le gouvernement allemand. Elle ne remédie pas au problème des déséquilibres commerciaux dans la zone euro, discuté à la section 2 ci-dessus, mais elle constitue un progrès important vers le développement d'institutions et de politiques reflétant la solidarité entre les États membres de la zone euro.

L'utilisation actuelle du terme « euro-obligation » peut prêter à confusion, parce que ce terme décrit aussi les obligations libellées dans

21. Voir « In place of cuts » (<http://www.compassonline.org.uk/news/item.asp?n=6164>).

une devise qui n'est pas celle du pays où elles sont émises ; par exemple, une obligation Eurodollar ou Euro-yen vendue (principalement) sur le marché londonien. Dans notre analyse, « euro-obligation » décrit un titre libellé en euros, émis par une nouvelle agence emprunteuse européenne et garanti conjointement par l'ensemble des États membres.

La proposition de M. Juncker se présente comme suit. Actuellement, les pays de la zone euro récoltent de l'argent sur le marché international en vendant des obligations euro-libellées émises par leur propre banque centrale ; plus un pays est endetté et plus il a des difficultés à récolter de l'argent de cette manière.

La nouvelle euro-obligation proposée permettrait de résoudre ce problème, parce que l'instrument serait appuyé collectivement par l'Europe. Dans un premier temps, les pays de l'UE pourraient emprunter jusqu'à la moitié du capital requis, ou davantage, auprès de la nouvelle agence ; le total ne pourrait dépasser 40 % du PIB d'un État membre. L'objection de Mme Merkel est que ce dispositif pourrait réduire les coûts d'emprunt des nations endettées mais les accroître pour la très prudente Allemagne.

Un autre outil permettant de réduire la pression exercée sur des États membres de la zone euro consisterait en un usage accru de l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing* ou QE) de la part de la BCE : la BCE a déjà utilisé ce moyen pour financer le renflouage des banques. L'objection généralement avancée selon laquelle un QE non stérilisé serait inflationniste ne résiste tout simplement pas à l'examen. Avec une inflation de base inférieure à 1 % en 2010 (et en réalité négative dans certains États membres de la zone euro), le danger qui menace l'Europe n'est pas l'inflation, mais la déflation.

Comme l'a noté Daniel Pfaendler, ancien responsable des questions économiques chez Kleinwort Benson : « L'éclatement de la zone euro reste très improbable. On verra plutôt se poursuivre l'évolution actuelle jusqu'à ce qu'un grand pays (probablement l'Espagne) ait besoin d'un sauvetage et que les capacités de la Facilité européenne soient épuisées. À ce stade, la volonté politique de commencer à émettre des euro-obligations conjointes, ou le consensus au sein de la BCE de s'engager dans un *quantitative easing* massif devraient apparaître. Autrement dit, je pense que le scénario le plus probable est celui d'un QE de la part

de la BCE (effectué en conjonction avec un relèvement de la Facilité européenne), suivi par l'émission d'une euro-obligation conjointe. J'attribuerais à ces scénarios conjoints une probabilité d'environ 60-70 %. En attendant cette étape, nous pouvons continuer à regarder les dominos tomber »²².

Heureusement, au moment où nous rédigeons ces lignes, aucun nouveau domino n'est tombé, même si les prévisions pour 2011 ne sont guère prometteuses, notamment parce que les deux candidats les plus probables à la succession de M. Trichet à la BCE sont considérés comme des partisans de la ligne dure²³.

Sur le plan budgétaire, on ne voit plus pour quel motif l'UE n'introduirait pas une taxe Tobin. Une taxe de 0,1 % sur les transactions de change en euro (1€ par 1 000€) rapporterait 220 milliards d'euros par an, soit plus du double de la valeur du budget de l'UE, et jetterait les bases du financement d'un Trésor européen²⁴.

En résumé, j'ai montré dans cet article que les politiques de resserrement budgétaire procycliques qui sont poursuivies en Europe ne sont pas nécessaires et ne paraissent pas avoir montré leur efficacité. En effet, leur impact le plus durable sera une hausse du chômage et une nouvelle remise en cause du modèle social européen. Ce modèle a déjà été gravement compromis par la politique de « concurrence » menée par la Commission européenne et destinée à déréguler et à privatiser les entreprises publiques, les services collectifs et les autres services publics à travers l'ensemble de l'UE. Au nom des thèses économiques néolibérales, les formations européennes de centre-droit (et en partie de centre-gauche) rejettent la distinction entre biens et services publics et privés, permettant ainsi qu'une part croissante du secteur public soit directement privatisée (comme dans le cas des télécoms, des services collectifs et même, dans certains cas, des retraites et des prisons) ou bien qu'elle soit privatisée de l'intérieur, comme dans le cas du service national de santé au Royaume-Uni et aujourd'hui de l'enseignement

22. Voir <http://researchahead.blogspot.com/2010/11/watching-dominos-fall.html>.

23. Voir <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/7139512/Axel-Weber-and-Mario-Draghi-in-pole-positions-as-fight-for-ECB-succession-starts.html>.

24. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2010/02/20/the-eu-must-act-on-a-tobin-tax/>.

supérieur. À cet égard, on peut rappeler l'avertissement de feu Tony Judt, peut-être le plus éminent des historiens de l'Europe d'après-guerre. « C'est la seconde génération de personnes qui ne peuvent imaginer du changement excepté dans leur propre vie, qui n'ont aucun sens des biens ou des services sociaux, collectifs et publics, et qui sont seulement des individus isolés cherchant désespérément et par-dessus tout à améliorer leur seule situation personnelle »²⁵.

Le principal bénéficiaire de ce processus a été le secteur privé, où une nouvelle catégorie de grands conglomerats s'est formée, en grande partie à l'aide d'injections de capital privé provenant du secteur des services financiers. Mais nous sommes arrivés à un stade où la rupture de la cohésion sociale, associée à la disparition de la protection sociale, s'avère profondément dommageable. Si l'on y ajoute le coût d'opportunité du sauvetage des banques, ce qui émerge, c'est le tableau d'une Europe gérée au bénéfice d'une petite élite d'hommes d'affaires et de financiers, et au détriment des citoyens ordinaires.

Aujourd'hui, le secteur financier est tout simplement trop important et trop instable pour être abandonné à son propre sort. Les sociaux-démocrates doivent clairement affirmer deux idées principales : premièrement, le démantèlement de l'Europe sociale doit être arrêté et inversé ; deuxièmement, la finance est devenue un bien public et il est temps de le dire clairement.

Références

- Andruccioli, P. (2007), « Privatisation in Europe » (<http://www.spectrezine.org/europe/privatisation.htm>).
- CCE (2008), « The effectiveness and efficiency of public spending », *Economic Papers*, No.301, European Economic Commission: DG Economic and Financial Affairs, février 2008.
- De Grauwe, P (2010) « A mechanism of self-destruction of the Eurozone » *CEPS Commentary*, Centre for European Policy Studies, 9 novembre 2010.

25. Tony Judt, cité dans Ed Pilkington, « A bunch of dead muscles, thinking », *The Guardian*, 9 janvier 2010 (<http://www.guardian.co.uk/theguardian/2010/jan/09/tony-judt-motor-neurone-disease>).

- Eichengreen, B. (2010), « Ireland's rescue package: disaster for Ireland, bad omen for Eurozone » (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5887>).
- Horton, T. et Reed, H. (2010), *Where does the money go ?*, TUC, Londres.
- Irvin, G. (2006) *Regaining Europe ; an Economic Agenda for the 21st Century*, IB Tauris, London et Palgrave Macmillan, New York.
- Irvin, G. (2008) *Super Rich ; the rise of inequality in Britain and the United States*, Polity Press, Londres.
- Lansley, S. (2010) « All in this together? The distributional effect of the Government's Spending Review », Poverty and Social Exclusion, Bristol (<http://www.poverty.ac.uk/pdf/lansley-all-in-this-together.pdf>).
- Lapavistas, C. *et al.* (2010) « The Eurozone between austerity and default », Research on Money and Finance, University of London, (SOAS), septembre 2010.
- Larch, M. (2010) « Fiscal performance and income inequality: are unequal societies more deficit-prone? Some cross-country evidence », *Economic Papers*, No.414, European Economic Commission: DG Economic and Financial Affairs, juin 2010.
- Muenchau, W. (2010), « How to stop Ireland's financial contagion », *Financial Times*, 21 novembre 2010.
- Muenchau, W. (2011), « A German-led Eurozone rescue », *Financial Times*, 16 janvier 2011 (<http://www.ft.com/cms/s/0/94b21976-21a3-11e0-9e3b-00144feab49a.html#axzz1B>).
- Parker, D. (1998), *Privatisation in the European Union : theory and policy perspectives*, Routledge, Londres.
- Watt, A. (2010), « Spending Cuts Will Hit the Vulnerable Hardest – So Find Another Way! », *Social Europe Journal*, 30 novembre 2010 (<http://www.social-europe.eu/2010/11/spending-cuts-will-hit-the-vulnerable-hardest-%E2%80%93-so-find-another-way/>).
- Whyte, P. (2010), « Why Germany is not a model for the eurozone », Centre for European Reform, Londres (http://www.cer.org.uk/pdf/essay_germany_eurozone_oct10.pdf).
- Wilkinson, R. G. et Pickett, K. (2009), *The Spirit Level: why more equal societies almost always do better*, Penguin Books, Londres.
- Wolf, M. (2010), « Ireland refutes the German perspective », *Financial Times*, 23 novembre 2010 (<http://www.ft.com/cms/s/0/9dc7e408-f73e-11df-9b06-00144feab49a.html#axzz1EFFXL380>).
- Wyplosz, C. (2010), « The Eurozone slides into a vicious cycle » (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5886>).