

La coordination européenne des politiques économiques nationales

Fruit du capitalisme de casino, la crise économique n'aura pas été le déclencheur d'une remise en cause du modèle économique qui l'a rendue possible. En Europe, elle aura même été mise à profit par les institutions européennes pour hâter l'adoption d'une série de réformes et de nouveaux mécanismes qui, sous l'appellation racoleuse de "nouvelle gouvernance économique", renforcent l'orientation européenne antérieure de politique économique.

Cette "nouvelle gouvernance économique" se décompose en trois volets : la réforme du secteur

AU SEIN DE L'UE, LA NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE SE FONDE NOTAMMENT SUR LA COORDINATION EUROPÉENNE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES NATIONALES. MÉCONNUE DU GRAND PUBLIC, CET INSTRUMENT FAVORISE UN REcul DE L'ÉTAT ET LA FLEXIBILITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL.

Tom Verdier
CSCE

La "coordination européenne des politiques économiques nationales" est un instrument utilisé par l'Union européenne pour étendre ses compétences dans des domaines

nationales", il faut d'abord préciser la nature même de l'Union européenne, qui est une organisation internationale, et les conséquences que cela implique sur ses compétences, qui sont limitées. Nous verrons ensuite comment l'Union européenne a étendu ses compétences au-delà de leur champ initial depuis 1992, notamment par le biais de la coordination des politiques économiques.

L'UNION EUROPÉENNE, UNE ORGANISATION INTERNATIONALE AUX POUVOIRS LIMITÉS

On l'oublie souvent, l'Union européenne est une organisation internationale, c'est-à-dire une institution créée par des États indépendants pour gérer certaines compétences, et pas d'autres. L'Union européenne ne peut intervenir que dans les domaines qui sont

énumérés par le contrat de base que concluent les États fondateurs, qu'on appelle "traité".

Le traité applicable à l'Union européenne qui s'appelle le "Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne" (TFUE) ou Traité de Lisbonne, énumère donc les compétences attribuées à l'Union européenne. Il fait la distinction entre les compétences exclusives de l'Union européenne et les autres, laissées aux États membres, qu'on appelle "politiques nationales". Dans ses domaines de compétence exclusive, l'Union européenne peut seule adopter des lois (qu'on appelle règlements européens). Exemple : les tarifs douaniers et la réglementation de la concurrence. Dans les autres domaines, seuls les États nationaux sont compétents. Si l'Union européenne adopte un règlement

“ L'UE VEUT FAIRE TRIOMPHER UNE ORIENTATION DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE FAVORABLE AU REcul DE L'ÉTAT ET À LA FLEXIBILITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL. ”

financier, l'établissement de mécanismes de gestion commune des dettes publiques et le renforcement de la "coordination européenne des politiques économiques nationales". Alors que ce dernier volet est le plus dangereux des trois, il reste en grande partie méconnu du grand public. C'est pourquoi cet article lui est consacré.

très sensibles de politiques économiques, dans le but de faire triompher une orientation de politique économique favorable au recul de l'État et à la flexibilité du marché du travail.

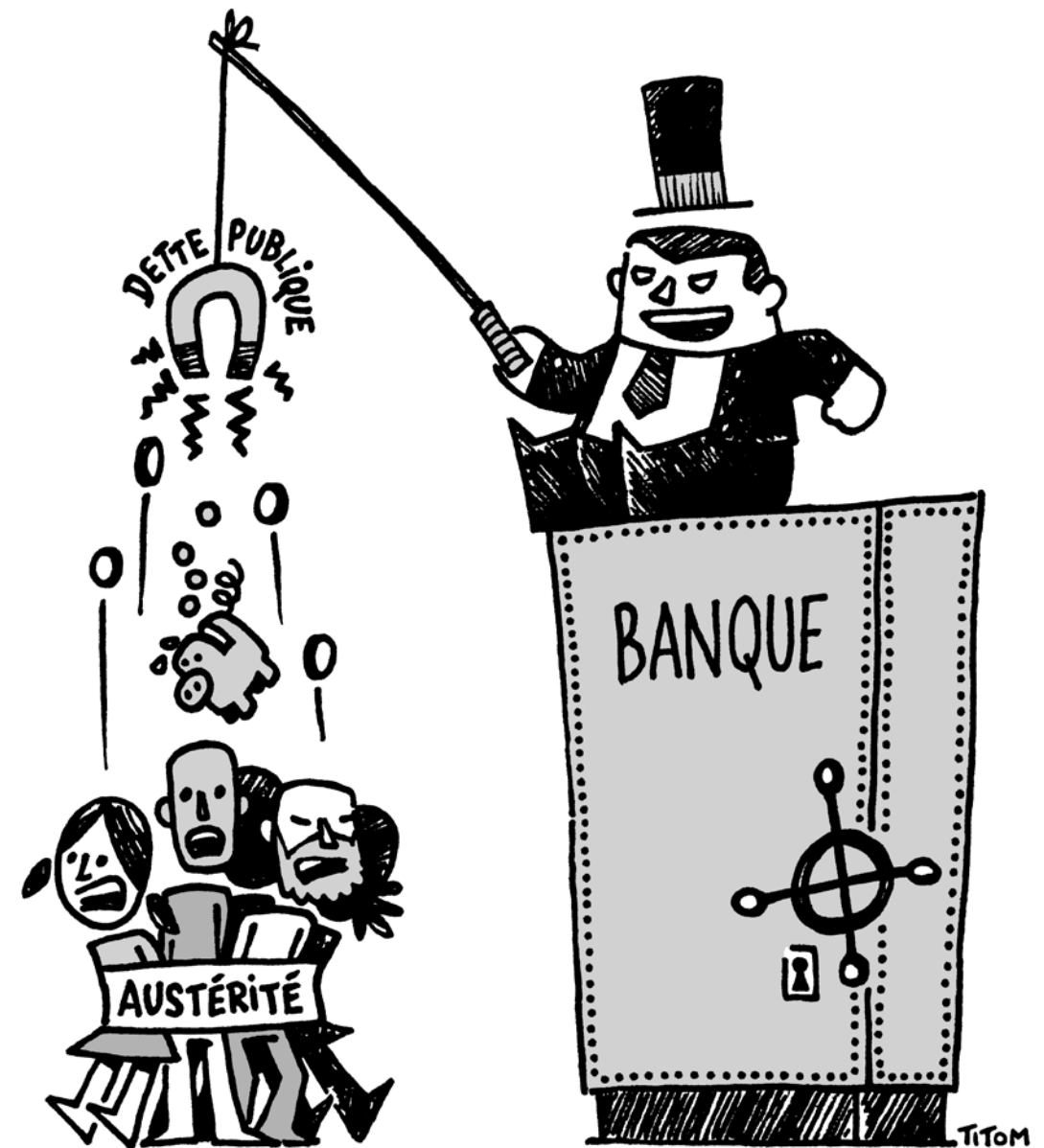
Pour comprendre en quoi consiste cette "coordination européenne des politiques économiques

dans un domaine de compétence nationale, la Cour de justice de l'Union européenne peut l'annuler.

Si l'on s'en tient à la lettre du traité, le partage des compétences en matière économique est largement favorable aux États membres : les plus importantes restent aux mains des États nationaux. Parmi elles, la politique budgétaire et la politique salariale. La première détermine si face à une récession, un État peut soutenir l'activité économique et donc lutter contre le chômage en contractant temporairement une dette qu'il remboursera lorsque la conjoncture économique sera meilleure, et donc lorsque ses recettes fiscales excéderont ses dépenses. Quant à la politique salariale, elle permet aux pouvoirs publics non pas de déterminer le niveau des salaires, fixés par contrat de travail, mais bien de réglementer leur évolution ou leur niveau minimal : la loi de 1996 "sur la sauvegarde de la compétitivité et de l'emploi" garantit notamment l'indexation périodique, et la réglementation de la négociation collective permet la généralisation des barèmes salariaux que les représentants patronaux et syndicaux ont établi à tous les travailleurs et employeurs d'un secteur, même si les entreprises ou les travailleurs ne sont pas affiliés aux organisations signataires.

RELANCE PAR LA FLEXIBILITÉ SALARIALE VS RELANCE BUDGÉTAIRE

En théorie, l'Union européenne ne peut donc pas interférer dans les décisions de politiques budgétaire et salariale. Et ça l'ennuie beaucoup, car elle privilégie une orientation de politique économique défavorable à la relance budgétaire et aux garanties salariales que les États nationaux ont la possibilité de maintenir. Selon l'Union européenne, lorsque l'activité se dégrade dans une partie de l'Union européenne et est très importante dans une autre partie, c'est-à-dire en cas de choc "asymétrique", elle préfère que la régulation se fasse par les salaires. Face au chômage



croissant, dit-elle, les travailleurs vont accepter une baisse des salaires, ce qui fera baisser les coûts de production, donc les prix des produits, qui deviendront plus concurrentiels, plus compétitifs, et la production sera relancée, et le chômage aura à nouveau baissé. Il faudrait donc laisser libre cours à la flexibilité salariale.

A cette orientation, à cette technique de "lutte" contre le chômage, s'oppose celle de la relance budgétaire : l'État accroît temporairement ses dépenses, limite les impôts, passe des commandes publiques, subventionne le pouvoir d'achat, lisse le recul de la consommation et de l'activité économique, et hâte la reprise économique sans mettre en cause le niveau des salaires. Son budget présente un déficit qui génère une dette remboursée en période de meilleure conjoncture.

Pour imposer son orientation de politique économique alors que les États restent compétents dans les deux domaines cruciaux qu'elle concerne, l'Union européenne va se voir dotée de moyens d'ingérence croissants dans les politiques économiques de compétence nationale. Ce processus a déjà une assez longue histoire, que nous allons résumer ci-dessous. Il vient de franchir un pas de géant en 2011-2012, dans une certaine indifférence.

ACTE I : LA COORDINATION CONTRE LA RELANCE BUDGÉTAIRE

La première grande étape de cette ingérence, c'est le célèbre Traité de Maastricht de 1992. S'il déclencha à l'époque une si vive polémique, c'est précisément parce qu'il gravait dans le marbre du traité l'interdiction ou la limita-

tion de recourir aux instruments de la relance budgétaire. On a en tête les "3 % de déficit public", mais la relance budgétaire, ce n'est pas que le déficit budgétaire. C'est aussi une souplesse dans l'évolution de la dette publique, ainsi que l'intervention de la banque centrale. Car pour payer les dépenses non couvertes par l'impôt qui vont servir à soutenir la demande, l'État doit emprunter de l'argent aux banques. Or les capitaux prêtables, c'est-à-dire l'offre de capitaux, ne sont pas infinis, ils sont proportionnels à l'épargne. Pour une offre égale de capitaux, il y a une demande supplémentaire, celle de l'État. Par conséquent le prix de l'emprunt, c'est-à-dire le taux d'intérêt, augmente, ce qui limite l'investissement (immobilier pour les ménages, tout court pour les entreprises) et donc l'activité économique. La banque centrale →

dispose des moyens de limiter cet effet pervers de l'expansion budgétaire : elle peut diminuer le taux directeur, c'est-à-dire le taux auquel elle-même prête aux banques commerciales, et peut même prêter de l'argent directement à l'État, ce qui laisse intact le volume de capitaux prêtables pour les agents privés (on appelle cette opération la "monétisation de la dette").

La relance budgétaire est donc constituée de quatre instruments : déficit public, dette publique, taux d'intérêt et monétisation. Et bien, le Traité de Maastricht, c'est l'interdiction ou la restriction à l'usage de ces quatre instruments de relance budgétaire avec, en cas de violation, le déclenchement d'une procédure de déficit excessif qui peut punir l'État d'une amende de 0,5 % du PIB de l'État, soit à l'heure actuelle près de deux milliards d'euros pour la Belgique.

Les États nationaux restent en théorie autonomes en politique budgétaire, mais le Traité de Maastricht a purement et simplement vidé cette autonomie nationale de sa substance. On comprend pourquoi à l'époque, l'adoption du Traité de Maastricht fit si grand bruit.

ACTE II : LA SURVEILLANCE PERMANENTE DE LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

L'imposition de la discipline budgétaire ne suffisait pas. La politique budgétaire restant en effet formellement nationale, l'Union européenne ne pouvant prendre de décision en matière de déficit public à la place des États membres, il fallait organiser la surveillance permanente de la discipline : c'est l'objet des procédures de "coordination" des politiques économiques nationales, qu'inaugure le "Pacte de stabilité et de croissance" (PSC) en 1996.

Ce "Pacte", c'est en réalité deux règlements européens, c'est-à-dire deux lois européennes, qui prévoient que chaque année, les États nationaux doivent remettre

un document expliquant que la discipline budgétaire est bien respectée, qu'on diminue la dette et le déficit public même en période de récession, quitte à renforcer cette récession. Ce document s'appelle le "Programme de stabilité". Quelques mois après son dépôt, il est avalisé par l'Union européenne ou recalé, et si l'État est recalçant, l'Union européenne peut entamer une procédure de déficit excessif. Encore aujourd'hui, il est déposé chaque année auprès de la Commission européenne.

On avait inventé la "coordination" des politiques économiques nationales : règles à respecter, justification périodique par l'État membre, évaluation par l'Union européenne, et le cas échéant,

“ L'UNION EUROPÉENNE EST CLAIRE : LES SYSTÈMES BELGES D'INDEXATION DES SALAIRES ET DE GÉNÉRALISATION DES BARÈMES SALARIAUX NE PEUVENT ÊTRE MAINTENUS EN L'ÉTAT.”

demande de modification des décisions de politique économique nationale et sanctions.

ACTE III : LA COORDINATION CONTRE LES SALAIRES

L'Union européenne n'avait fait que la moitié du chemin. Après avoir limité la politique budgétaire, il fallait flexibiliser les salaires. Malheureusement, le traité ne donne pas à l'Union européenne les mêmes compétences en matière salariale qu'en matière budgétaire. En matière de politiques "structurelles", qui déterminent l'environnement dans lequel la production est réalisée, y compris les règles de fixation des salaires, il ne prévoit pas l'interdiction d'une certaine politique comme en matière budgétaire, mais seulement une coordination, organisée avant 2010 par la "Stratégie de Lisbonne", un simple texte libre de la Commission européenne, sur

le modèle de la coordination de la politique budgétaire : l'État remettait annuellement un document ici appelé "programme national de réforme" (ou "PNR") et se faisait évaluer. Des recommandations pouvaient éventuellement être formulées par l'Union européenne, mais dépourvues du moindre caractère obligatoire, sans aucune sanction possible. Cette coordination des politiques structurelles, en application de la Stratégie de Lisbonne, n'a pas permis à l'Union européenne d'imposer la flexibilité salariale, d'autant plus que les années 2 000 furent une période de croissance propice à l'augmentation des salaires.

En 2010, là "c'est mieux", il y a beaucoup de chômage. Selon

mesures qu'ils ont prises pour atteindre ces objectifs.

Le "semestre européen" n'a l'air de rien : c'est un simple calendrier qui intègre les différentes étapes des deux procédures de coordination : discipline budgétaire et politiques structurelles, de janvier à juin de chaque année. Les États remettent en même temps leurs différents programmes, qui font l'objet d'une seule évaluation et en fin de semestre, d'une seule série de "recommandations" de la part de l'Union européenne, qui sont censées être mises en œuvre durant le second semestre de l'année. Mais en créant ce processus, en publiant simultanément les recommandations pour 27 États membres, l'Union européenne accroît considérablement son ascendant.

Le semestre fut appliqué pour la première fois en 2011, et les recommandations sonnèrent le glas des éventuelles illusions suscitées par Europe 2020. Elles demandent au premier chef le recul de l'âge de la retraite, la suppression de l'indexation, la dérogation aux salaires minimums sectoriels, la dégressivité des allocations de chômage (qui découragent l'offre de travail). Soyons de bon compte : les recommandations demandent aussi la réduction des charges fiscales pesant sur le travail et la diminution des prix de l'énergie (mais par une concurrence accrue).

Tout cela est certes bel et bon, mais jusque là, ces recommandations restent dépourvues de caractère obligatoire. L'Union européenne a beau tempêter, face à la conservation de l'indexation des salaires par la Belgique, elle n'a pas d'équivalent à la procédure de déficit excessif en matière salariale.

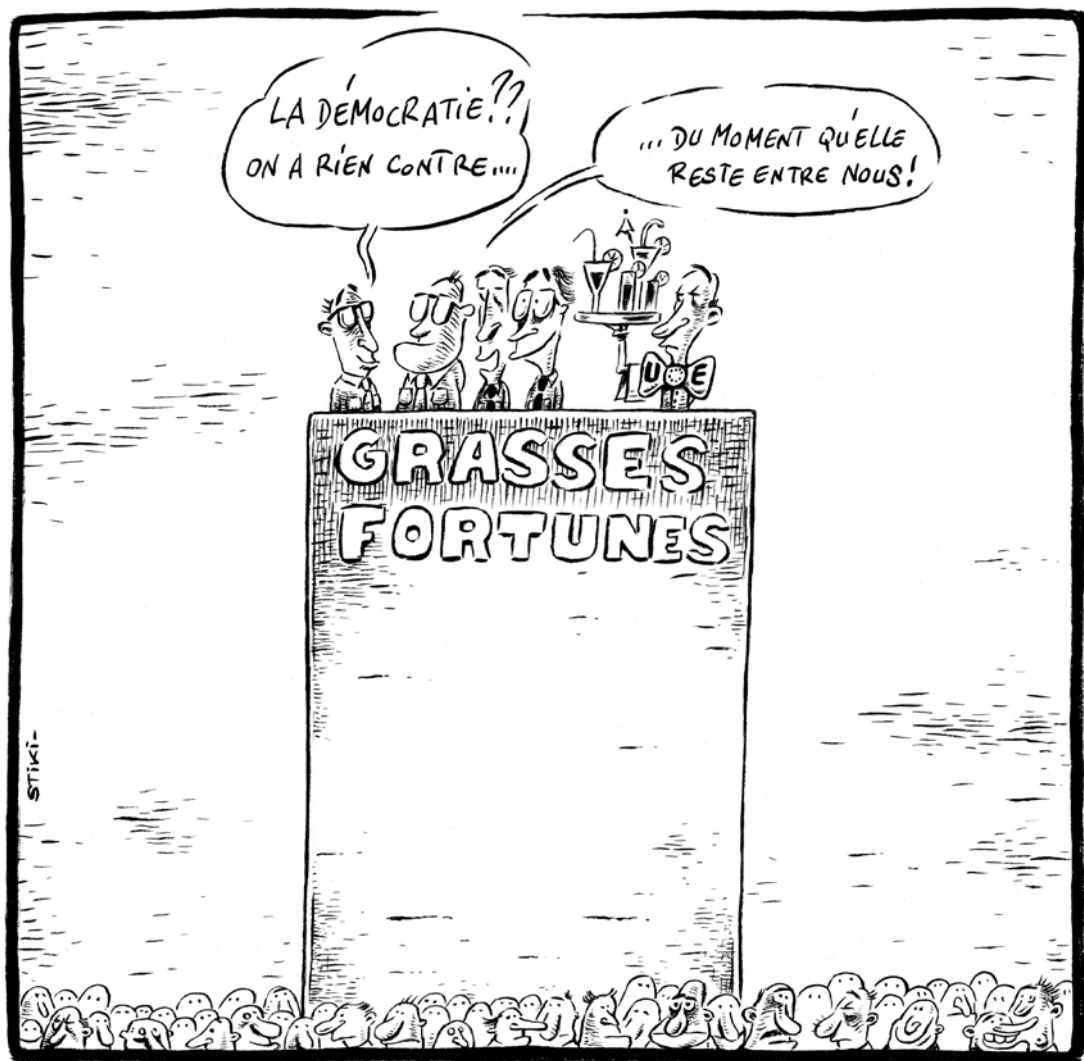
Qu'à cela ne tienne : le 16 novembre 2011, l'Union européenne adopte le même jour cinq règlements européens et une direc-

tive (un loi européenne un peu particulière), soit six textes juridiques contraignants, d'où l'appellation familière de "six-pack". Parmi ces textes, deux règlements posent la clé de voûte de l'ingérence européenne dans les politiques économiques nationales : ils permettent à l'Union européenne d'adopter des recommandations obligatoires en matière de politiques structurelles, ce qui est pourtant interdit par le traité.

La procédure aboutissant aux recommandations obligatoires, dite "de correction des déséquilibres économiques", est la suivante : les économies nationales sont passées au crible d'indicateurs économiques réunis au sein d'un "tableau de bord" (étape du "mécanisme d'alerte"). Si ces indicateurs montrent des "déséquilibres économiques", c'est-à-dire des tendances négatives, particulièrement des pertes de parts de marché à l'exportation, la Commission réalise un "bilan approfondi" (ou "in-depth review") censé déterminer les causes de ces déséquilibres et les remèdes appropriés, et décide si ces déséquilibres sont "simples" ou "excessifs". S'ils sont excessifs, les recommandations de politique économique sont obligatoires.

Elle aussi intégrée au semestre européen, cette nouvelle procédure fut mise en œuvre pour la première fois en 2012. Douze pays ont fait l'objet d'un bilan approfondi, mais aucun d'entre eux n'a été déclaré en déséquilibres excessifs. Les recommandations n'étaient donc pas obligatoires.

Qu'en sera-t-il en 2013, 2014, etc ? La Belgique est plutôt bien classée : elle a certes été déclarée en déséquilibres, mais dans une mesure bien moindre que d'autres pays, dont des grands États de l'Union. Mais l'Union européenne est claire : les systèmes belges d'indexation des salaires et de généralisation des barèmes salariaux ne peuvent être maintenus en l'état. Jusqu'ici, il faut reconnaître



que la Belgique a plutôt bien résisté. Le PNR de 2012 a clairement refusé une telle réforme. Leur maintien justifiera-t-il que les déséquilibres économiques belges soient qualifiés d'excessifs ? Dans ce cas, le poids qu'en acquerraient les revendications patronales pourrait bien devenir irrésistible.

Beaucoup dépendra de la réaction syndicale. Les syndicats ont été soigneusement tenus à l'écart de la coordination des politiques économiques. Face à l'absorption de l'ensemble des pouvoirs par une Union européenne qui leur apparaît, à juste titre, hostile, ils oscillent entre une opposition radicale qui les couperait de la participation à la définition des normes de protection du travail, et une compromission qui sous couvert d'europhilie, est prête à tout

abandonner à l'ennemi. Face au coup d'État européen, silencieux, progressif, ils sont confrontés à la lourde tâche de définir la stratégie qui déjouera les plans européens de flexibilisation maximale. Pour l'heure, cette stratégie reste à élaborer. ■