

Face à la crise, construire l'Europe d'après le « consensus de Maastricht »

legrandcontinent.eu/fr/2020/12/18/construire-leurope-dapres

18 décembre
2020

1

Dans une Union européenne où les moments de redéfinition des règles du jeu fondamentales sont, on le sait, rarissimes, la crise sanitaire, économique et sociale actuelle est une occasion unique de rebattre les cartes de l'orthodoxie économique et financière née il y a bientôt trente ans à Maastricht. Or cette opportunité de changer de paradigme et de réorienter durablement la politique européenne risque de se refermer très vite, comme ce fut le cas lors de la crise précédente – *a fortiori* si le travail de proposition n'est pas engagé rapidement.

2

Pour la première fois depuis le moment inaugural du traité de Maastricht, les principaux verrous du gouvernement économique européen ont bel et bien été levés *sine die* : c'est le cas du Pacte de stabilité et de croissance, l'institution-clé des politiques d'austérité budgétaire, dont on sait le rôle dans l'aggravation de la crise de 2008 ; c'est le cas aussi « des aides d'État » cet outil de limitation drastique des politiques industrielles des Etats, au cœur de la puissante politique européenne de la concurrence. À cela s'ajoute la création de leviers inédits d'intervention pour sécuriser l'emploi, financer le chômage partiel, financer l'effort sanitaire, etc. On le sait, contrairement à ce qui s'est produit au moment de la crise de 2008, un Plan de relance (*Next Generation EU*) a été échafaudé autour d'un endettement européen commun et pour partie d'investissements publics directs – et non plus de simples crédits ou garanties de prêt – permettant d'ouvrir des marges de manœuvre aux États. Ce faisant, on a redécouvert le rôle des budgets nationaux et européens comme instrument de croissance et d'emploi. L'occasion, en somme, de faire la preuve que l'Union européenne peut être autre chose qu'un levier d'approfondissement du tournant néo-libéral des gouvernements européens.

Les gros patrimoines et les grosses fortunes n'ont pas à ce jour été appelés à participer à une solidarité qui est essentiellement pensée en termes de transferts *intra-étatiques* – et non pas entre classes sociales

Thomas Piketty, Anne-Laure Delatte, Lucas Chancel, Stéphanie Hennette-Vauchez, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Manon Bouju

3

Il ne faut pas bien sûr sous-estimer l'inertie propre à l'Union et voir dans le moment actuel autre chose qu'une phase de dégel encore très incertaine – et ce, d'autant plus que les rapports de force et les équilibres politiques européens n'ont pas foncièrement changé depuis la crise Covid. Les choix faits dans l'urgence sans précédent du printemps dernier ne forment pas *en soi* un changement de paradigme, ni un changement de cap. Et on ne revient pas d'un seul coup sur tous les choix sédimentés effectués depuis la création de l'euro. Ce n'est pas seulement que les sommes affectées aux investissements publics directs restent finalement limitées¹ ; c'est aussi que le Plan de relance a été placé sous l'égide de la cabine de pilotage financier de l'Union – le « Semestre européen », ce puissant système européen de coordination des politiques économiques et budgétaires des États créé en 2011 et qui reste marqué par ses obsessions originelles pour la consolidation budgétaire, la stabilité financière et les réformes structurelles. Sans parler des orientations politiques et économiques prises qui n'ont pas fondamentalement changé : ainsi, les gros patrimoines et les grosses fortunes n'ont pas à ce jour été appelés à participer à une solidarité qui est essentiellement pensée en termes de transferts *intra-étatiques* -et non pas entre classes sociales ; et le Plan de relance (depuis sa conception européenne jusqu'à sa mise en œuvre nationale), pourtant érigé en nouveau Plan Marshall, aggrave encore davantage la pente technocratique du gouvernement européen via le renforcement des exécutifs (nationaux et européens) face à des Parlements (et les partenaires sociaux) qui ne sont conviés qu'en bout de course pour valider les choix redistributifs opérés sans eux.

On a redécouvert le rôle des budgets nationaux et européens comme instrument de croissance et d'emploi. L'occasion, en somme, de faire la preuve que l'Union européenne peut être autre chose qu'un levier d'approfondissement du tournant néo-libéral des gouvernements européens.

Thomas Piketty, Anne-Laure Delatte, Lucas Chancel, Stéphanie Hennette-Vauchez, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Manon Bouju

4

Reste que, aussi contraintes soient-elles, ces marges de manœuvre et cette suspension partielle du gouvernement néo-libéral risquent de se refermer très vite. Tôt ou tard (et probablement plus tôt que tard, si on en juge aux dernières déclarations de l'Eurogroupe), les conditions de l'atterrissage des économies européennes et d'un « retour à la normale » seront débattues. Avec deux questions pressantes :

- Qui pour payer le prix de la crise ? Si le recours massif à la politique monétaire a pour l'instant rendu les choses apparemment indolores, les déficits et les dettes s'accumulent et poseront immanquablement la question de leur prise en charge dans des plans de remboursement ou de refinancement : les conflits de distribution ne tarderont pas à resurgir pour rembourser la dette (nationale et européenne) levée par les États membres. L'hypothèse ouverte par Bruno Le Maire du cantonnement (national) de la dette augure mal de la suite, entre méga-plans d'austérité budgétaire et augmentations des impôts pour les classes moyennes et les plus défavorisés.
- Quel gouvernement économique de l'Union pour l'après ? Les choix opérés pendant la crise Covid qui ont fait primer les préoccupations de croissance et d'emploi (sur celles de la stabilité financière et de la consolidation budgétaire) peuvent-ils être la matrice de nouvelles politiques socialement et écologiquement durables ? Comment des instruments du gouvernement européen nés avant tout pour construire la discipline budgétaire, à l'image du Mécanisme européen de stabilité ou du Pacte de stabilité et de croissance, peuvent-ils devenir le lieu d'un nouveau modèle de développement économique, écologique et social ? Ou encore : quelle pérennité est-il possible de donner à la nouvelle capacité d'intervention budgétaire ?

5

En somme, la sortie de crise reste à construire. Sentant sans doute ces incertitudes, le camp « conservateur » s'est d'ores et déjà organisé activement pour refermer au plus vite ce qui est présenté comme une simple parenthèse, en insistant sur le caractère unique et non-reproductible de ces mesures aussi exceptionnelles que la crise sanitaire elle-même -présentée selon une typologie économique au final peu convaincante en choc « externe » et « symétrique ». L'enjeu est d'accélérer le « retour à la normale » et de restreindre au maximum le champ des renégociations que nécessitera immanquablement l'atterrissage post-Covid². Ce n'est pas sans faire penser à la refermeture rapide (dès 2012) des débats ouverts au déclenchement de la crise de 2008 – au profit d'une préférence marquée pour les politiques de consolidation budgétaire imposant à des États comme l'Italie et le Portugal des soldes structurels positifs obtenus au prix d'importants sacrifices en termes d'activité, d'emploi et d'investissements publics, et... précipitant une rechute marquée des économies de la zone euro.

Sentant sans doute ces incertitudes, le camp « conservateur » s'est d'ores et déjà organisé activement pour refermer au plus vite ce qui est présenté comme une simple parenthèse, en insistant sur le caractère unique et non-reproductible de ces mesures aussi exceptionnelles que la crise sanitaire elle-même -présentée selon une typologie économique au final peu convaincante en choc « externe » et « symétrique ».

Thomas Piketty, Anne-Laure Delatte, Lucas Chancel, Stéphanie Hennette-Vauchez, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Manon Bouju

Au moment où s'engage ainsi, pour la première fois depuis trois décennies, une bataille politique sur l'orientation du gouvernement économique de l'Union, l'heure n'est pas à rejouer en France une nouvelle fois le vieux débat sur la contrainte européenne qui n'a eu de cesse d'être remis sur la table depuis le référendum de 2005. Rien ne serait pire que d'en rester, comme il y a cinq ans, aux leviers de l'unilatéralisme et du rapport de force *externe* (France vs. UE, sur le mode de la désobéissance et de la sortie des traités, etc.) quand c'est à *l'intérieur* de l'UE, que se jouent aujourd'hui les *futures* marges de manœuvre politique nationale.

6

Restent à échafauder les lignes directrices d'un nouveau paradigme capable de dépasser le « consensus de Maastricht ». Avec quelques objectifs précis :

Refondre le Pacte de stabilité pour amplifier les investissements publics. À la faveur de la crise, les États ont vu leur dette considérablement augmenter. En 2021, selon les prévisions du FMI, le ratio de la dette par rapport au PIB sera le double (Belgique, France, Espagne, Portugal) ou le triple (Italie, Grèce) du plafond de 60 % fixé par le traité de Maastricht. Or, l'assainissement budgétaire, que ces taux impliquent selon les règles du Six-pack, aura une influence négative directe sur l'investissement public. Si une « clause d'investissement » existe pour certains types d'investissement public dans le Pacte de stabilité, elle reste soumise à une lourde conditionnalité qui la rend inefficace³. De fait, depuis 2012, l'investissement public net dans la zone euro est proche de zéro, voire inférieur à zéro. Le rétablissement du Pacte de stabilité et des règles afférentes du Six-pack, après la crise, rendrait impossible les investissements nécessaires pour faire face aux défis du changement climatique, des conséquences de la pandémie ou/et de la transformation numérique⁴. D'une part, il conviendrait donc de réformer les modalités de remboursement de la dette tels que fixés par le Six-pack ; d'autre part, il s'agirait d'établir une « règle d'or » d'un nouveau type qui exclurait les investissements publics des critères du déficit. Cette règle permettrait de réduire l'endettement public tout en maintenant l'investissement public⁵. Une telle règle – l'idée que l'emprunt public ne doit pas financer seulement les dépenses courantes mais également l'investissement – présente l'avantage d'être largement acceptée par la communauté des économistes⁶. À condition que cet investissement public soit bien défini comme *net* et inclut les dépenses liées à l'éducation, les investissements sociaux, l'amélioration des systèmes de santé et la lutte contre le changement climatique.

Amplifier et pérenniser le Plan de relance transformé en Fonds d'investissement public européen en le dotant d'objectifs à la hauteur de la crise qui ne fait que commencer et s'attaquer aux inégalités structurelles de l'Union : il est de plus en plus avéré que la croissance des inégalités sociales pourrait être au principe d'une partie de la crise économique de long court que nous traversons actuellement. L'un des problèmes macroéconomiques qui caractérise cette situation est en effet le niveau structurellement trop faible du taux d'intérêt réel à long terme. En résultent des menaces récurrentes de déflation, que la politique monétaire a du mal à combattre. L'une des explications de ce phénomène se trouve dans l'accumulation d'épargne des ménages les plus aisés et des entreprises⁷. Une solution trouvée à ce déséquilibre devrait être une fiscalité plus équilibrée : un impôt européen sur les plus hauts patrimoines et les plus hauts revenus, ainsi qu'un impôt commun sur les bénéficiaires des entreprises européennes à un taux additionnel de 15 % comme nous en avons fait la proposition au sein du *Manifeste pour la démocratisation de l'Europe*⁸. Les revenus de ces impôts formeraient de nouvelles ressources propres de l'Union afin d'abonder le nouveau Fonds d'investissement public européen. Elles viendraient renforcer la nouvelle ressource propre constituée déjà par « les mesures d'ajustement carbone aux frontières » à l'agenda de l'Union. Du reste, en Allemagne, une proposition fouillée d'impôt sur les grosses fortunes vient d'être formulée à l'initiative de Die Linke⁹ et de la fondation Rosa Luxemburg. Elle pourrait d'abord être mise à l'agenda de l'Assemblée parlementaire franco-allemande avant d'être généralisée à la zone euro.

Les dépenses de ce Fonds d'Investissement public européen devraient être fléchées vers la résorption des inégalités sociales structurelles présentes au sein de l'Union. Elles ne devraient pas seulement tenir compte de la rentabilité ciblée à court terme des investissements qu'elle finance mais devraient s'appuyer sur de nouveaux indicateurs de progrès dans la lignée des travaux du FAIR (Forum pour d'autres indicateurs de richesses). Ces dépenses devraient être ventilées selon deux axes prenant en compte la dimension transnationale d'eupéanisation et la dimension nationale de cohésion. Les prestations sociales pour les plus pauvres mais également pour les classes intermédiaires, une assurance chômage européenne, l'éducation, la recherche et l'innovation, la santé publique, le développement d'une économie soutenable, les énergies renouvelables, le financement d'infrastructures ferrées, la rénovation thermique des bâtiments, etc. devraient constituer autant de priorités nationales et transnationales de ce fonds.

Restent à échauffer les lignes directrices d'un nouveau paradigme capable de dépasser le « consensus de Maastricht ».

Thomas Piketty, Anne-Laure Delatte, Lucas Chancel, Stéphanie Hennette-Vauchez, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Manon Bouju

Arracher le gouvernement du « Semestre européen », ce centre de gravité du gouvernement de l'UE à la seule main des Trésors et de Banques centrales – réunis dans l'enceinte pivot de l'Eurogroupe. Au plus fort de la crise, son président avait insisté sur le fait qu'en matière d'investissement, il avait son mot à dire du fait de sa compétence financière spécifique. Cela implique que les investissements européens sont largement encapsulés dans des logiques financières et de rentabilité à court terme de marchés. Or, cette rentabilité à court terme, l'allongement et la fragilisation des chaînes de valeurs, le délaissement des infrastructures de santé publique, la fragilisation du secteur éducatif et de ses acteurs, des services à la personne et la destruction de l'environnement, des ressources naturelles n'est plus tolérable dans le monde incertain dans lequel le Covid-19 nous a fait entrer : les pandémies à venir, les catastrophes naturelles liées au dérèglement climatique et au *global warming*, imposent à tout système de développement économique de modifier les mesures de progrès du capitalisme moderne pour les remplacer par d'autres plus inclusives et plus protectrices.

Au sein de l'Union européenne, le pôle financier de trésoriers et de banquiers centraux européens et nationaux en est venu à « capter » le gouvernement économique de l'Union européenne. L'actuel plan de relance européen, qui ancre les fonds européens dans le Semestre européen, orchestré par l'Eurogroupe témoigne de cette prééminence exclusive. Il convient donc de modifier la gouvernance de l'attribution des fonds d'investissements européens afin de modifier le paradigme ; les plans nationaux d'investissements devront être constitués de volets thématiques : investissements sociaux, investissements verts, investissements santé publique, etc. qui seront discutés par les différentes formations thématiques du Conseil après avis des DG dédiées de la Commission européenne. L'adoption de ces plans sera discutée, amendée et votée par une assemblée transnationale, composée de parlementaires nationaux.

Construire l'Assemblée parlementaire transnationale à même d'orienter / contrôler ces politiques et de donner un débouché politique aux conflits de redistribution entre les classes sociales européennes. Actuellement, les logiques bureaucratiques constituent les logiques quasiment exclusives du fonctionnement de l'Union européenne. Les Directions générales de la Commission, le Conseil de l'Union et tout particulièrement ECOFIN, la réunion des ministres des finances de l'Union et l'Eurogroupe, pour la zone euro, décident derrière des portes closes de l'orientation des politiques économiques et budgétaires qui doivent être privilégiées par les Etats, avec des conséquences directes, liées notamment à la réactivité des marchés financiers en cas de critiques de ces grands argentiers européens vis-à-vis des mesures prises par les gouvernements nationaux. Il est du reste ironique de voir les membres de cette structure se plaindre du peu de suivis de leurs recommandations quand elles empêchent de fait tout une série de politiques alternatives de se développer. Pourtant, l'influence se mesure aussi à la capacité d'anesthésier et d'empêcher plus que de promouvoir... D'une part, cette structure bureaucratique dense et opaque éloigne de fait les décisions prises en leur sein de tout contrôle parlementaire classique et d'autre part, elle rend sourd leurs acteurs à tout un ensemble d'acteurs politiques, de partis, de collectivités territoriales, de syndicats nationaux et transnationaux, d'ONG, d'associations, d'acteurs de la société civile, qui représentent autant de formes de vie variées, et qui sont ainsi exclues de la discussion publique, de la confrontation, de la formation de l'imagination collective et de la créativité politique, au principe de la démocratie.

L'Assemblée transnationale composée de parlementaires nationaux des États membres doit offrir une caisse de résonance institutionnelle de l'ensemble de ces voix oubliées au sein de l'Union et en quelque sorte bloquées dans les systèmes politiques nationaux dans ce système de gouvernance multiniveau qu'est l'Union. Cette arène parlementaire transnationale participera à la construction de compromis transnationaux au-delà des seules administrations financières. Elle sera seule en mesure de voter les nouvelles ressources propres mentionnées plus hauts pour abonder le budget européen et le fonds d'investissements publics européens comme elle sera en capacité de participer à la définition des plans nationaux et du budget européen capable de faire exister une solidarité et une cohésion intra-européenne entre États et classes sociales européennes.

L'Assemblée transnationale composée de parlementaires nationaux des États membres doit offrir une caisse de résonance institutionnelle de l'ensemble de ces voix oubliées au sein de l'Union et en quelque sorte bloquées dans les systèmes politiques nationaux dans ce système de gouvernance multiniveau qu'est l'Union.

Thomas Piketty, Anne-Laure Delatte, Lucas Chancel, Stéphanie Hennette-Vauchez, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Manon Bouju

À ce stade, tout reste à faire. De manière intéressante pourtant, les syndicats se montrent les plus engagés dans la construction d'une alternative européenne : que l'on pense aux textes récents des syndicats allemands et français¹⁰, de la CGIL en Italie¹¹, d'IG Metall en Allemagne¹², ou du CC-OO en Espagne¹³, qui perçoivent l'urgence de ne pas laisser se refermer la brèche ouverte dans la réponse à la crise Covid. C'est là que s'est engagé le travail transnational de cadrage de la crise européenne et de construction des alliances sociales qui permettront de sortir du piège d'une confrontation États du Nord / États du Sud, ou créditeurs / débiteurs, telle qu'elle se cristallise et s'amplifie aujourd'hui dans les enceintes institutionnelles du Conseil européen et de l'Eurogroupe. Les partis restent ici à la traîne : comme happés par des routines de pensée européenne, quand ils ne cantonnent pas carrément leur horizon à l'échelon national, ils semblent encore incapables de formuler un diagnostic européen et de prendre la mesure du moment qui s'est ouvert à l'échelle transnationale. Dans ce moment de pré-campagne où se fourbissent les idées et les programmes, il est temps que les partis politiques de la gauche française et européenne prennent le relai et se saisissent de cette opportunité historique de dépasser le « consensus de Maastricht ».

Sources

1. Étalaés sur 4 ou 5 ans, les 390 milliards d'emprunt commun de l'UE qui viendront abonder directement les budgets nationaux correspondent à 0,5 % du PIB des dépenses publiques supplémentaires : <https://voxeurop.eu/fr/thomas-piketty-ue-cest-le-moment-davancer-avec-un-petit-nombre-de-pays-plus-fort-et-plus-loin/>
2. German Council of the Economic Experts, *Overcoming the Coronavirus crisis together. Strengthening resilience and growth*, Annual Report 2020/21.
3. Communication de la Commission, tirer le meilleur parti de la flexibilité offerte par le pacte de stabilité (2015). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=ES>
4. P. Bofinger, « Easing the EU fiscal straitjacket », *Social Europe*, 14 décembre 2020
5. Même le *Conseil allemand des experts économiques*, d'orientation conservatrice, l'a explicitement inclus lors de l'élaboration du fameux *Schuldenbremse*, le frein à la dette en 2007.
6. Mian, A. R., Straub, L., & Sufi, A. (2020). *Indebted demand* (No. w26940). National Bureau of Economic Research. Voir aussi : J. Pisani-Ferry, « les inégalités sont au plus haut et les taux d'intérêt au plus bas », *Le Monde*, 22 novembre 2020.
7. Voir le site : www.tdem.eu et *Changer l'Europe, c'est possible !*, Points, 2019.
8. Proposition préparée par Stefan Bach à la demande de Die Linke et de la Fondation Rosa Luxemburg : https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.801975.de/diwkompakt_2020-157.pdf

9. Et le texte commun des organisations syndicales françaises et allemandes (DGB, CGT, CFDT, FO) de juin 2020 : « Seule une réponse européenne ambitieuse pourra nous éviter des années de croissance morne, voire de récession » : <http://syndicollectif.fr/europe-tribune-commune-dgb-cfdt-cgt-fo-cftc-uns/>
10. <http://www.cgil.it/next-generation-eu/>
11. Cf. Hans-Jurgen Urban (Directeur général d'IG Metall) « Warum die EU jetzt vor einer ungewissen Zukunft steht », 21 octobre 2020.
12. Javier Droz, « ¿Existe una oportunidad para un cambio de modelo en la salida de la crisis de la pandemia ? »