

Gouvernance de la zone euro

Vers la fin de la démocratie ?

Catherine Mathieu & Henri Sterdyniak

Reçu le 26.11.2015 – Accepté le 21.01.2016

Título / Title / Titolo

Gobernanza de la zona euro. ¿Hacia el fin de la democracia?
Governance of the Eurozone. Towards the End of Democracy?
Governance della zona euro. Verso la fine della democrazia?

Résumé / Resumen / Abstract / Sommario

L'Union européenne est un bâtiment en perpétuelle construction, dont les architectes ne s'accordent pas sur les plans. Pour les fédéralistes, l'Europe doit concentrer progressivement un grand nombre de compétences. Pour les partisans de l'Europe des nations, l'Europe doit conserver un fonctionnement intergouvernemental, son champ d'intervention doit être circonscrit. Dans les deux cas, la question de la démocratie est posée. Les pays d'Europe restent très différents, dans leurs institutions, leurs systèmes sociaux et fiscaux, leurs situations conjoncturelles, leurs problèmes structurels, leurs débats politiques. Les décisions importantes peuvent-elles être prises au niveau européen que ce soit par un gouvernement européen, un parlement européen ou par les chefs d'État sans l'avis (ou même contre l'avis) de la population concernée ? C'est le terrible exemple que vient de donner l'accord imposé à la Grèce durant l'été 2015. L'article présente une analyse critique de l'évolution de la gouvernance au sein de la zone euro.

La Unión Europea es un edificio en constante construcción y en cuyos planos los arquitectos no se ponen de acuerdo. Para los federalistas, Europa ha de concentrar cada vez más poderes y competencias. Para los partidarios de una Europa de naciones, Europa ha de tener como norma un funcionamiento intergubernamental y su campo de actuación a de ser circunscrito. La cuestión de la democracia surge en ambos casos. Los países de la UE siguen siendo diferentes en sus instituciones, sus sistemas fiscales y sociales, sus situaciones coyunturales, sus problemas estructurales y sus debates políticos. Las decisiones importantes, ¿pueden tomarse a nivel europeo, por un gobierno o parlamento de la UE o por los gobiernos de cada uno de los Estados sin consultar a (o incluso en contra de la opinión de) las diferentes poblaciones? Esta es la terrible lección que podemos sacar del acuerdo impuesto a Grecia en el verano de 2015. Este artículo presenta un análisis crítico de la evolución de la gobernanza en la Eurozona.

The architecture of the European Union is permanently under construction and there is no agreement on the plans. More and more powers should be devolved at the EU level according to federalists, while inter-governmental functioning should remain the rule according to those in favour of a Europe of sovereign nations. The issue of democracy arises in both cases. EU countries specificities remain strong, both in terms of institutions, social and tax systems, short-term economic developments, structural issues and political debates. Can major decisions be made at the EU level, either by a EU government, a EU parliament or by heads of State without consulting (or even against the opinion of) the population concerned? This is the terrible lesson which can be drawn from the agreement imposed on Greece in Summer 2015. The paper provides a critical analysis of governance developments in the euro area.

L'Unione europea è un edificio in perpetua costruzione, i cui architetti non si accordano sui progetti. Per i federalisti, l'Europa deve progressivamente concentrare un gran numero di competenze. Per i partigiani dell'Europa delle nazioni, l'Europa deve conservare un funzionamento intergovernativo, il suo ambito d'intervento deve essere circoscritto. Nei due casi, si pone la questione della democrazia. I Paesi dell'Europa rimangono molto diversi, nelle loro istituzioni, nei loro sistemi sociali e fiscali, nelle loro situazioni congiunturali, nei loro problemi strutturali, nei loro dibattiti politici. Le decisioni importanti possono prese a livello europeo, che sia da un Governo europeo, da un Parlamento europeo o dai capi di Stato, senza il parere (o addirittura contro il parere) della popolazione coinvolta? Ne è terribile esempio l'accordo imposto alla Grecia nell'estate 2015. L'articolo presenta un'analisi critica dell'evoluzione della governance nell'ambito della zona euro.

Mots-clé / Palabras clave / Keywords / Parole chiave

UE, démocratie, austérité, souveraineté, fédéralisme, technocratie

UE, democracia, austeridad, soberanía, federalismo, tecnocracia

EU, democracy, austerity, sovereignty, federalism, technocracy

UE, democrazia, austerità, sovranità, federalismo, tecnocrazia

L'Union européenne est un bâtiment en perpétuelle construction, dont les architectes ne s'accordent pas sur les plans. Pour les fédéralistes, l'Europe doit concentrer progressivement un grand nombre de compétences. Existente déjà le Marché unique, la Monnaie unique, l'Europe monétaire (la Banque Centrale Européenne BCE, l'Union bancaire), une certaine Europe budgétaire (Pacte de stabilité, Traité budgétaire, premier semestre européen). Il faut approfondir l'Europe budgétaire et diplomatique et développer l'Europe financière, sociale, fiscale, militaire. Chaque étape aboutit à une construction bancaire, qu'il faut consolider par plus d'Europe.

Pour les partisans de l'Europe des nations, l'Europe doit conserver un fonctionnement intergouvernemental, son champ d'intervention doit être circonscrit, les décisions doivent être prises par les chefs de gouvernement sous la règle de l'unanimité.

Dans les deux cas, la question de la démocratie est posée. Les pays d'Europe restent très différents, dans leurs institutions, leurs systèmes sociaux et fiscaux, leurs situations conjoncturelles, leurs problèmes structurels, leurs débats politiques. Les décisions importantes peuvent-elles être prises au niveau européen, que ce soit par un gouvernement européen, un parlement européen ou par les chefs d'État sans l'avis (ou même contre l'avis) de la population concernée ? C'est le terrible exemple que vient de donner l'accord imposé à la Grèce durant l'été 2015.

Les institutions européennes sont actuellement dominées par une idéologie fédérale, libérale, technocratique. La croissance doit être obtenue par des réformes structurelles : baisse des dépenses publiques et des impôts, déréglementation des marchés des biens et des marchés financiers, allègement du droit du travail. La consolidation budgétaire (c'est-à-dire la réduction du déficit public) est une priorité. Il ne faut ni soutenir la demande, ni garantir les dettes publiques, ce qui permettrait aux États de retarder les réformes supposées nécessaires. L'Europe doit priver les États démocratiques (soumis aux tentations démagogiques) de leurs pouvoirs (en particulier de leur autonomie budgétaire) pour concentrer ceux-ci dans des instances européennes technocra-

tiques (BCE, Commission, Conseils des finances publiques, ou de compétitivité) qui feront évoluer l'Europe vers un modèle libéral. Il n'y a pas d'alternative, donc pas de place pour le débat politique.

Après la crise financière de 2008, les institutions européennes se sont refusées tant à un changement de fonctionnement qu'à engager une stratégie visant à soutenir et réorienter la croissance, à réduire de façon concertée les déséquilibres dans la zone euro, à diminuer l'importance de la finance.

La crise a augmenté les disparités et les tensions entre les pays du Nord et les pays du Sud de l'Europe. Les premiers, dont l'influence a grandi puisque leurs excédents extérieurs en font les financeurs des pays du Sud, ont pu imposer leurs vues. Ainsi, les pays du Sud ont perdu une grande partie de leur autonomie.

Lors de changements politiques importants au niveau national (en France en juin 2012 ou plus encore en Grèce en février 2015), les institutions européennes ont proclamé que le nouveau gouvernement devait maintenir la politique négociée par le gouvernement précédent et inscrite dans le Programme de Stabilité et de Croissance (PSC) et dans le Programme National de Réforme (PNR) ou, pour les pays ayant bénéficié de l'aide européenne, dans un Protocole d'Entente (*Memorandum of Understanding*). Ainsi, la démocratie nationale n'a plus aucune importance. Quel que soit le gouvernement élu, sa politique doit s'inscrire dans la stratégie européenne prédéfinie. La Monnaie unique, qui avait été vendue aux peuples européens comme devant leur permettre une politique budgétaire autonome, protégée des marchés financiers, sert aujourd'hui à leur imposer un corset rigide.

1. Une organisation défectueuse

Depuis 1999, les pays de la zone euro partagent une monnaie unique. Le creusement des déséquilibres macroéconomiques de 1999 à 2007, la crise financière de 2007 qui s'est transformée en crise des dettes publiques des pays du Sud de la zone et la grande dépression ont mis en évidence les défauts de l'organisation de la zone. Les institutions européennes et les pays membres ont

été incapables de mettre en œuvre une coordination satisfaisante des politiques économiques nationales. La monnaie unique souffre de sept péchés originels :

1. Selon la théorie économique, il ne peut y avoir de monnaie unique entre des pays qui ont des situations économiques différentes et qui gardent des politiques économiques autonomes. Il aurait fallu mettre en place des mécanismes précis de coordination, de contrôle et de solidarité. Sinon, comment éviter l'apparition et la persistance de situations où certains pays sont fortement déficitaires, d'autres fortement excédentaires ?

2. Ces mécanismes ne peuvent consister en des règles numériques rigides, sans fondement économique (comme : le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB ; la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB ; le solde public structurel doit être équilibré). Les mécanismes doivent être à la fois souples (les politiques économiques doivent être négociées entre pays) et contraignants (chacun doit se plier aux décisions communes). Mais comment aboutir à un accord entre des pays dont les situations, les intérêts et les idéologies diffèrent ?

3. La politique monétaire commune ne correspond pas à la situation de chacun des pays de la zone. Un pays à forte croissance et inflation bénéficie d'un taux d'intérêt réel faible par rapport à son taux de croissance, ce qui augmente encore sa croissance ; c'est l'inverse pour un pays à faible croissance et inflation. Depuis 2010, cela est accentué par les primes de risque, imposées par les marchés financiers puisque les capitaux fuient les pays fragiles à croissance nulle ou négative (ce qui augmente leur taux d'intérêt) et se précipitent sur les pays à croissance satisfaisante comme l'Allemagne (ce qui contribue à des taux d'intérêt bas). Les pays du Nord bénéficient d'un euro relativement faible (tiré par le bas par les pays du Sud) ; c'est l'inverse pour les pays du Sud (qui souffrent d'un euro soutenu par les excédents des pays du Nord). Ce problème avait été sous-estimé au moment de la création de l'euro, car on pensait que les pays de la zone allaient rapidement converger. En fait, il n'en fut rien durant la période 1999-2007 où les stratégies de recherche de compétitivité des pays du

Nord ont contrasté avec les croissances déséquilibrées des pays du Sud.

4. Il ne peut y avoir de solidarité inconditionnelle entre des pays à politiques autonomes. Ainsi, les pays du Nord peuvent-ils refuser d'aider ceux du Sud, en leur reprochant de n'avoir pas fait les réformes nécessaires, en estimant que cette solidarité induirait des pratiques de hasard moral (laisser gonfler sa dette en comptant sur la solidarité de ses partenaires). Mais cette solidarité est indispensable pour que la Monnaie unique soit pleinement garantie.

5. Selon le Traité de Lisbonne (TFUE), la BCE n'a pas le droit de financer directement les États (article 123) ; la solidarité financière entre les États membres n'est pas garantie (article 125). Chaque pays membre doit se financer sur les marchés financiers sans recours assuré à une banque centrale « prêteuse en dernier ressort ». Ceci ouvre la possibilité qu'il fasse défaut. Sa dette n'est plus sans risque. Les marchés financiers n'en avaient pas pris conscience jusqu'au début 2009. De 2010 à 2013, échaudés par le défaut de la Grèce, ils ont imposé des taux insoutenables aux pays de la zone en difficulté. La Monnaie unique ne protège pas les pays membres de la spéculation financière.

6. Les pays membres ont perdu leur souveraineté monétaire et sont soumis aux jugements des marchés. Les pays du Nord refusent que les dettes publiques des pays membres soient collectivement garanties. Ils estiment que la surveillance par les marchés financiers est nécessaire et doit être renforcée. Or, celle-ci induit une disparité des taux d'intérêt d'un coût élevé et arbitraire. La notion de *monnaie unique* disparaît : une entreprise espagnole ne s'endette pas au même taux qu'une entreprise allemande. En régime de change flexible, un pays qui perd la confiance des marchés voit son change se déprécier, ce qui relance sa croissance. En Monnaie unique, ses taux d'intérêt montent, ce qui accentue sa dépression.

7. Deux doctrines s'opposent en Europe. Pour les keynésiens, la politique économique doit maintenir un niveau satisfaisant de demande par la politique monétaire commune et par les politiques budgétaires nationales

(par les stabilisateurs automatiques mais aussi par des mesures discrétionnaires). Cela demande une coordination précise des politiques économiques. Au contraire, pour l'idéologie libérale qui domine les institutions européennes, la croissance doit être obtenue par la baisse des déficits publics (la prétendue 'consolidation budgétaire favorable à la croissance') et par des réformes structurelles.

Après la crise financière, la zone euro fut incapable de mettre en place une stratégie macroéconomique cohérente pour récupérer les 8 points d'activité perdus. Pire, les marchés financiers ont spéculé sur la faillite et sur la sortie de la zone de plusieurs des États membres. Les autorités européennes et les pays membres n'ont pas réagi avec la rapidité et la vigueur nécessaires. Ils ont refusé de garantir les dettes publiques, ne mettant en place qu'une solidarité limitée, soumise à une stricte conditionnalité. Sous la pression de la Commission, sous la menace des marchés financiers et des agences de notation, les États membres en furent réduits à s'engager dans des politiques restrictives, en période d'austérité, mettant en péril leur dynamisme économique et leur modèle social.

Pour la zone euro prise globalement, les mesures de restrictions budgétaires ont représenté 5,5% du PIB de 2011 à 2014. Cette stratégie a brisé la reprise qui s'esquissait en 2010 (où le taux de croissance en glissement a été de 2,2 %). La zone a connu deux années de croissance négative (2012 et 2013). L'impact dépressif de ces politiques restrictives a été de l'ordre de 7 % du PIB de la zone euro. Le PIB de la zone se situait encore fin 2014 à 1,2 % en dessous du niveau du début 2008. Les ratios de dette publique / PIB ont continué à augmenter, en raison de la baisse des recettes fiscales et de la chute du PIB. Avant la crise de 2007, les pays du Nord avaient réalisé des gains importants de compétitivité ; les pays du Sud des pertes importantes. Certes, l'écart s'est un peu résorbé depuis, mais il reste de l'ordre de 20 % entre l'Allemagne et l'Espagne. En 2011-2014, la demande restait nettement insuffisante dans la zone euro. Les pays du Nord, qui avaient des marges de manœuvre, auraient dû entreprendre des po-

litiques expansionnistes pour compenser les politiques restrictives des pays du Sud. Des programmes européens d'investissements écologiques ou de soutien à la reconversion industrielle auraient dû être lancés. Tant que l'économie européenne ne se rapprochait pas à une vitesse satisfaisante du plein emploi, la politique budgétaire n'aurait pas dû être globalement restrictive.

2. Un certain fédéralisme ?

2.1. Le Traité budgétaire

Bien que la hausse des déficits publics soit une conséquence et non la cause de la crise, la Commission maintient que la crise s'explique par l'indiscipline des politiques budgétaires nationales que le Traité budgétaire, ratifié le 2 mars 2012, est censé éradiquer.

Son objectif est de contrôler totalement les politiques budgétaires nationales. Il impose aux pays membres de converger vers un déficit public structurel inférieur à 0,5 % du PIB, selon une trajectoire de référence convenue avec la Commission. Ainsi, le quasi-équilibre des finances publiques est inscrit dans le traité alors qu'il n'a aucune justification économique.

La vraie « règle d'or des finances publiques », énoncée par Paul Leroy-Baulieu en 1891, justifie, au contraire que les investissements publics soient financés par de l'endettement, dans la mesure où ces investissements sont utilisés pendant de nombreuses années. Par ailleurs, des ménages, des sociétés d'assurances, des institutions financières désirent détenir de la dette publique, en tant qu'actif sans risque. Si la dette désirée est de l'ordre de 80 % du PIB et le taux de croissance tendanciel de l'ordre de 3,5 % (en valeur, soit 1,75 % en volume et 1,75 % en prix), il est légitime d'avoir un déficit public de 2,8 % du PIB. Ensuite, un solde public doit être considéré comme nécessaire quand il permet un niveau de demande satisfaisant ne provoquant ni chômage de masse, ni accélération de l'inflation. Rien ne garantit que ce solde public souhaitable corresponde à l'équilibre. Dans la mesure où les pays ne contrôlent plus ni le taux d'intérêt, ni le taux de change, ils ont besoin de degrés de liberté quant à leur politique budgétaire.

Le Traité est basé sur la notion de solde structurel, c'est-à-dire le « solde corrigé du solde conjoncturel, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ». Mais la mesure de ce déficit est problématique. Il faut séparer le PIB en une partie « production potentielle » et une partie « écart conjoncturel ». Mais cela est délicat, particulièrement dans les périodes de forts chocs macroéconomiques. En fait, ce sont les estimations de la Commission qui doivent être utilisées. Or ces estimations sont toujours proches de la production effective, puisqu'elles considèrent comme structurelle la baisse du capital due à la chute de l'investissement durant une crise, ce qui sous-estime le déficit conjoncturel et oblige à faire des politiques contra-cycliques. Elles varient fortement au cours du temps ; ainsi les estimations de production potentielle faites pour 2006 ont été fortement abaissées en 2008. La politique économique peut-elle dépendre d'estimations empiriquement si fragiles ?

Les pays membres doivent mettre en place des Conseils de Finances Publiques, indépendants, chargés de vérifier le respect de la règle d'équilibre budgétaire et de la trajectoire d'ajustement. C'est un pas supplémentaire vers la technocratisation complète de la politique budgétaire.

Le Traité interdit toute politique budgétaire discrétionnaire. Or celles-ci sont indispensables pour permettre une stabilisation macroéconomique satisfaisante. Selon le Traité, chaque pays doit prendre isolément des mesures de *consolidation* budgétaire sans tenir compte de sa situation conjoncturelle et des politiques des autres pays. Malgré l'expérience des années 2008-13, le Traité repose sur l'hypothèse implicite que les politiques restrictives n'ont pas d'impact sur l'activité.

2.2. Améliorer la coordination des politiques économiques ?

La gouvernance économique de la zone euro comporte un enchaînement compliqué de procédures, de rapports, de dialogues entre les institutions européennes et nationales, qui ne donnent guère lieu à débats démocratiques ou scientifiques. L'idéologie « Austérité

budgétaire et Réformes structurelles libérales » prévaut sans discussion. Il n'est pas question d'une vraie coordination des politiques économiques, c'est-à-dire d'une stratégie économique utilisant la politique monétaire, les politiques budgétaires, fiscales, sociales et salariales pour rapprocher les pays du plein emploi, pour corriger les déséquilibres entre pays.

Depuis 2010, a été instauré un « semestre européen ». En novembre, la Commission publie un *Examen annuel de la croissance*, qui précise ses objectifs pour l'année suivante et donne des instructions aux États Membres, qui doivent lui soumettre leurs projets de budgets.

La Commission publie aussi un tableau de bord repérant les déséquilibres macroéconomiques de chaque pays à partir de 11 indicateurs (compétitivité, déficit extérieur, dettes publiques et privées, chômage). Certains pays peuvent être soumis à une analyse approfondie, puis à une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs (PDM). Mais la surveillance n'est guère symétrique : la Commission demande aux pays membres de gagner en compétitivité en réduisant le niveau des salaires ou des cotisations sociales ; elle ne critique guère les pays qui pèsent sur les autres par des politiques trop restrictives. Depuis 2013 toutefois, les excédents courants de l'Allemagne et des Pays-Bas sont légèrement critiqués. Ainsi, la Commission joue plutôt les mouches du coche, signalant à chaque pays ses problèmes, qu'il connaît bien.

En avril, les pays membres doivent présenter des programmes de stabilité, qui prévoient l'évolution des finances publiques pour l'année en cours et les trois années suivantes. Ils doivent aussi présenter des Programmes Nationaux de Réforme, conformes aux instructions reçues. La Commission et le Conseil européen donnent leur avis avant le vote des parlements nationaux, au second semestre. Ils peuvent soumettre les pays à une Alerte Précoce, puis à une Procédure de Déficit Excessif (PDE), puis à des sanctions financières. Les pays sous PDE font l'objet d'une surveillance particulière.

Ce processus augmente les pressions sur chaque pays en matière de politiques d'austérité budgétaire et de ré-

formes libérales. L'ensemble fonctionne dans la mesure où aucun peuple ni aucun gouvernement ne remet ouvertement en question cette idéologie. En juin 2012, le nouveau gouvernement français s'y est vite plié, se contentant de demander des aménagements de délais. La Grèce a mis six mois pour s'incliner. Les choix démocratiques sont donc maintenant strictement encadrés.

2.3. Une solidarité financière très conditionnelle...

Le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), mis en place en octobre 2012, introduit certes une certaine solidarité financière entre les pays membres, mais celle-ci est chèrement payée. L'aide est conditionnelle : un pays pour être aidé doit s'engager à respecter un plan d'ajustement drastique imposé par la Troïka et donc perdre toute autonomie budgétaire et accepter une longue période d'austérité. L'exemple grec montre bien que ce type de plan ne permet pas de sortir de la crise.

Le 6 septembre 2012, la BCE a annoncé un programme d'achats sur le marché secondaire d'obligations de court terme des pays en difficulté (OMT). En ne mettant pas de limite à ses interventions, elle a rassuré les marchés financiers. Elle a brisé leurs anticipations auto-réalisatrices, de sorte qu'elle n'a pas eu besoin d'intervenir : les écarts de taux d'intérêt ont été fortement réduits. En sens inverse, la BCE a pu imposer ses vues quant à la stratégie économique à suivre, réclamer aux pays menacés des réformes structurelles des marchés du travail et des biens, exiger le strict respect des objectifs de solde public.

Toutefois, la BCE est cinq fois impuissante : elle ne peut rien contre les déséquilibres intra-zone ; elle n'a pas le droit d'acheter directement la dette publique d'un pays ; elle maîtrise mal les taux longs ; elle ne peut faire baisser les taux nominaux en dessous de 0 ; elle ne peut rien faire si le marché du crédit est bloqué, faute de demande de crédit.

La BCE a baissé à 0 ses taux d'intérêt, mais les politiques budgétaires et salariales mises en place sous l'égide de la Commission ont maintenu la zone dans

la dépression, de sorte que l'inflation sous-jacente était à 0,7 % en avril 2015, niveau bien plus faible que l'objectif proclamé de la BCE : une inflation proche de, mais inférieure à 2 %. Le BCE a certes réussi à faire baisser le taux de change de l'euro par rapport au dollar, ce qui a l'effet inflationniste et expansionniste recherché. Mais la politique économique européenne est déséquilibrée : une zone en fort chômage et en net excédent extérieur devrait faire une politique budgétaire expansionniste, plutôt qu'une politique de baisse de son taux de change.

Si l'indépendance de la BCE était une condition *sine qua non* pour que les Allemands acceptent la monnaie unique, ses nouvelles fonctions (le secours aux pays en difficulté, la participation à la Troïka, la gestion de l'Union bancaire, le pilotage macroéconomique) font que celle-ci joue un rôle de plus en plus politique. La question de la démocratisation se pose. Faut-il que ces questions soient tranchées par des banquiers centraux ?

2.4. Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie ?

En novembre 2012, la Commission, dans sa communication *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union* et les quatre présidents dans leur texte *Vers une véritable Union économique et monétaire*, ont proposé des pas importants vers le fédéralisme :

— « Toutes les grandes mesures économiques et budgétaires prises par un État membre devront faire l'objet d'un processus approfondi de coordination, d'approbation et de surveillance à l'échelle de l'UE ». La possibilité des divergences de stratégie est ainsi niée.

— La nécessité d'un renforcement de la discipline budgétaire est réaffirmée. En même temps est affirmée celle d'une coordination *ex ante* des politiques budgétaires. Mais après le Traité budgétaire, que reste-t-il à coordonner puisque les politiques budgétaires ont été mises en pilotage automatique ?

— La Commission veut pouvoir obliger un État membre à revoir son budget ou modifier son exécution.

— La Commission veut pouvoir suspendre les paiements dont bénéficie un État membre qui ne respecterait pas les mesures correctives qu'elle préconise.

— « L'UEM devrait avoir une capacité budgétaire pour absorber les chocs spécifiques ». Un souhait étrange après avoir privé les États membres de leur capacité de mettre en œuvre des politiques budgétaires, après avoir interdit les politiques discrétionnaires.

— Un fonds commun européen de *Rédemption* pourrait être introduit pour réduire les dettes publiques. Chaque pays devrait s'engager strictement à rembourser la partie de sa dette supérieure à 60 % du PIB chaque année (par exemple en y affectant automatiquement une partie de ses recettes) afin de la ramener sous ce niveau en 25 ans ; en échange de cet engagement, cette partie serait collectivement garantie. Ainsi, les politiques budgétaires deviendraient-elles encore plus restrictives ; elles devraient être automatiques, exclusivement consacrées à l'objectif de réduction de la dette ; là encore, l'impact sur l'activité n'est pas analysé.

— L'UEM serait doté d'un *instrument de convergence et de compétitivité* (ICC). Un pays signerait un accord avec l'UE, s'engagerait à faire des réformes structurelles et aurait une récompense financière, à la charge des autres États membres. Peut-on subventionner un pays pour qu'il abandonne son salaire minimum ou réduise son système public de retraite ?

— L'émission d'euro-obligations garanties par l'ensemble des États Membres comme celle de la garantie des dettes publiques par la BCE n'ont pas été retenues. Elles se heurtent au refus de l'Allemagne de prendre des engagements non limités et non conditionnés. Mais comment renforcer l'euro sans ce type d'engagement ?

Les cinq présidents ont proposé un nouveau rapport en 25 juin 2015 : *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. On y retrouve l'argument habituel : l'Europe est une maison inachevée qu'il faut compléter par la convergence des économies et par une véritable Union économique, une Union financière, une Union budgétaire, une Union politique. Les pays doivent accepter que de plus en plus de décisions soient prises en commun, ce qui permettrait de sortir du système de règles.

La véritable Union économique passerait par une convergence entre les pays membres, ceci grâce aux réformes structurelles, visant à moderniser l'économie pour obtenir plus de croissance et d'emploi, qui deviendraient une condition pour bénéficier des mécanismes de solidarité. Le rapport préconise la mise en place d'un nouveau réseau de conseils indépendants : les Conseils de compétitivité. Le rapport reconnaît l'inefficacité de l'accumulation des pactes, rapports et procédures mais propose d'ajouter un rapport d'un Conseil budgétaire européen et ceux des Conseils de compétitivité...

L'Union bancaire devrait être approfondie, mais ni la taxe sur les transactions financières, ni la séparation des banques de dépôts des banques de marchés et d'affaires ne sont évoquées. La priorité serait de lancer l'Union des Marchés de Capitaux, sous prétexte de financement plus facile des PME et de diversification des risques tout en reconnaissant que cela peut augmenter l'instabilité financière.

Le texte propose la création d'un Conseil budgétaire européen pour coordonner les conseils nationaux, mais *en restant dans le cadre des règles européennes*. Ultérieurement, pourrait être mis en place un mécanisme de stabilisation au niveau de la zone euro, mais *celui-ci ne devra pas permettre des transferts permanents, réduire les incitations à une politique budgétaire saine, aider les pays en crise*.

En matière de démocratisation, le rapport préconise d'augmenter les dialogues entre le Parlement européen, les parlements nationaux et les institutions européennes. Mais on sait que ces dialogues n'ont guère de poids. Il propose de renforcer l'Eurogroupe, avec un président à temps complet. Ultérieurement, serait créé un Trésor de la zone euro, dont le rôle n'est pas précisé.

Bloqué par le refus des États membres d'aller vers plus de fédéralisme, par le refus des États vertueux de prévoir plus de solidarité, par l'incapacité de prévoir une politique de l'offre différente de celle de la dérégulation, l'ensemble n'est guère porteur, tant au niveau des réformes institutionnelles que du contenu des politiques. On reste dans l'accumulation de procédures technocratiques.

3. Quelle Europe fédérale ?

Faut-il renforcer les pouvoirs de l'Europe telle qu'elle fonctionne actuellement ? En matière budgétaire, certains proposent de réduire les souverainetés nationales, en échange de quoi la zone euro mettrait en place des mécanismes de stabilisation conjoncturelle gérés globalement, mais c'est illusoire quand la Commission minimise les écarts de production et interdit les politiques discrétionnaires.

Certains proposent des transferts entre pays basés sur les différences dans les taux de chômage ou dans les variations de taux de chômage ou sur l'écart entre le chômage et le chômage structurel (comme si celui-ci était mesurable sans ambiguïté). Certains veulent baser des transferts sur les différentiels d'écart de production, là aussi un concept flou, dont la mesure est contestable et variable. Certains proposent que les transferts passent par une unification partielle des systèmes nationaux d'indemnisation du chômage, qui sont les dépenses les plus pro-cycliques, mais ceux-ci, souvent gérés par les partenaires sociaux, sont actuellement très différents entre pays. L'unification, sous l'égide européenne, risque de se faire vers le bas. Un pays qui estime avoir fait des efforts pour réduire son taux de chômage refusera de payer pour un pays à fort taux de chômage, qu'il accusera de n'avoir pas entrepris les efforts nécessaires. Pour éviter des transferts permanents entre pays, ces projets se limitent à prendre en charge les chômeurs récents, pour une période de temps limitée. Dans ces projets, les transferts sont généralement de petite taille et disparaissent si la dépression est durable et généralisée dans toute la zone. Comme ils doivent être équilibrés pour chaque pays sur le long terme, ils ne peuvent avoir qu'un impact négligeable.

Le fonctionnement de la zone euro ne peut se construire durablement sur les transferts entre pays du Nord (avec de forts excédents commerciaux) et pays du Sud (en situation de chômage de masse). Les populations des pays du Nord ne l'accepteraient pas. Les pays du Sud ne peuvent compenser une situation de détresse économique par des transferts qui les soumettraient aux

diktats des pays du Nord et les institutions européennes. Les transferts entre pays membres ne peuvent être mis en place que dans des circonstances exceptionnelles ou dans le cadre de politiques de développement productif. Chaque pays doit avoir l'objectif de trouver un modèle économique satisfaisant, ce qui exige aujourd'hui des stratégies différenciées. Les pays membres n'ont pas besoin de fédéralisme budgétaire, mais de retrouver la possibilité de mener une politique budgétaire autonome.

Certains, en particulier des économistes allemands, comptent sur les marchés financiers pour instaurer la discipline budgétaire nécessaire. Ainsi, le Conseil des sages allemands demande que la possibilité de faillite d'un État membre figure dans les Traités de sorte à aiguïser la surveillance des marchés. Mais la régulation macroéconomique ne se limite pas à la discipline budgétaire. Cette surveillance par les marchés financiers n'est pas satisfaisante : ceux-ci n'ont aucune perspective macroéconomique ; procycliques, ils réclament des efforts dans les mauvais moments ; leurs opinions sont auto-réalisatrices et ils le savent ; schizophrènes, ils demandent en même temps des stratégies de croissance économique et de consolidation des finances publiques. Ils ont leurs propres jugements sur la politique économique appropriée, mais sont-ce nécessairement les bons, considérant leur biais libéral ? Faut-il que les choix démocratiques soient soumis à la menace des marchés financiers ? Que ceux-ci aient la responsabilité d'évaluer l'utilité des déficits publics ? La capacité des pays membres à mettre en place des politiques budgétaires actives en serait réduite. Les marchés financiers peuvent limiter la capacité d'endettement de certains pays mais ils ne peuvent obliger les pays pratiquant des politiques trop restrictives à s'endetter.

Beaucoup d'économistes ont préconisé, sous une forme ou une autre, de créer un Trésor européen qui émettrait une dette commune à tous les pays de la zone. Cette dette, garantie par tous les pays de la zone, serait considérée comme sans risque par les marchés financiers ; son marché serait très large ; elle serait très liquide ; elle pourrait donc être émise à des taux faibles.

Mais le Trésor contrôlerait les politiques budgétaires nationales et aurait le droit de refuser de financer les pays *trop laxistes*. Le Trésor poserait les mêmes problèmes que le Pacte de Stabilité. Selon quels critères jugerait-il ? Quelles seraient ses légitimités démocratique et économique ? Comment déciderait-il qu'un déficit est trop important si le pays membre dit que le déficit est nécessaire au soutien de l'activité (comme l'Allemagne et la France en 2002-2005) ? Aurait-il des règles rigides (un pays aurait droit à des prêts pour 60 % de son PIB) ou souples ? Cette organisation ne bénéficierait pas aux pays vertueux (qui n'ont pas de difficultés à se financer), ni aux pays en difficulté, que le Trésor refuserait de financer et qui devraient émettre de la dette nationale, sans aucune garantie européenne, sans aucune possibilité de financement par la BCE, ce qui en ferait un actif risqué, à fort taux d'intérêt. Ces pays seraient à la merci des marchés financiers. Le Trésor n'a de sens que s'il accepte toutes les dettes publiques, mais que faire alors contre les pays laxistes ?

La promotion des réformes structurelles est l'un des axes centraux de la stratégie de la Commission, qui estime que son rôle consiste à les imposer à des pays récalcitrants. La crise de 2008 ne l'a pas amenée à remettre en cause cette vision, au contraire. Pourtant, les spécificités nationales demeurent, en particulier en matière sociale, et les peuples y sont attachés. Dans la plupart des pays, il n'y a pas d'accord pour aller vers une Europe sociale, une Europe fiscale, dont le contenu n'est pas précisé.

Il faut plus d'Europe. En même temps, donner aujourd'hui plus de pouvoirs aux instances européennes leur permet d'imposer des réformes libérales et ne garantit pas qu'une stratégie de croissance sera mise en œuvre.

La Commission, la BCE, certains États membres poussent à plus de fédéralisme, mais ce fédéralisme ne respecterait pas la démocratie : le pouvoir passerait aux mains de technocrates non élus ou d'un Conseil européen éloigné des débats nationaux, qui imposeraient aux peuples la seule politique possible selon eux. C'est toute l'ambiguïté du projet de fédéralisme en Europe.

Certains proposent une Union politique de la zone euro où les décisions seraient prises démocratiquement par un gouvernement et un parlement de la zone euro. Mais peut-on imaginer un pouvoir fédéral capable de prendre en compte les spécificités nationales dans une Europe composée de pays hétérogènes ? Peut-on imaginer, par exemple, les décisions concernant le système de retraite français prises par un Parlement européen ? Peut-on imaginer que des députés français se prononcent sur la politique budgétaire finlandaise ? Faut-il imaginer, en matière budgétaire ou sociale, une politique similaire appliquée à des pays différents ? Ou des politiques différentes mises en place de façon centralisée ?

Selon nous, compte tenu des disparités actuelles en Europe, les politiques économiques doivent être coordonnées entre pays et non décidées par une autorité centrale. Nous ne pensons pas que les pouvoirs de l'UE doivent être renforcés tant que l'UE fonctionne comme elle le fait actuellement, tant qu'elle n'impulse pas une stratégie de croissance, tant qu'elle reste centrée sur les réformes structurelles libérales, sur les réductions des dépenses publiques et sur des critères de finances publiques absurdes. Les institutions européennes doivent d'abord démontrer qu'elles peuvent mettre en œuvre une stratégie efficace avant que les peuples acceptent d'augmenter leurs pouvoirs.

4. La leçon grecque

En janvier 2015, la Grèce avait voté pour un parti, Syriza, qui proposait un tournant radical par rapport aux politiques suivies par les gouvernements précédents. Alternant de longues années au pouvoir, le PASOK et la Nouvelle Démocratie avaient maintenu l'archaïsme de l'économie grecque, la domination de quelques familles d'oligarques, la corruption généralisée, la fraude et l'évasion fiscale, l'inefficacité de l'administration. Après l'entrée dans la zone euro en 2001, les dépenses publiques avaient fortement augmenté, ce qui pouvait se justifier dans une perspective de rattrapage, mais, en même temps, les impôts baissaient, induisant un fort déficit public (6,7 points de PIB en 2007) : le

solde primaire (hors charges d'intérêt) est passé d'un excédent de 2,4 % en 2000 à un déficit de 2,4 % en 2007. Les classes dirigeantes n'ont pas profité des bas taux d'intérêt permis par l'appartenance à la zone euro pour développer le secteur productif. La croissance a été forte (4 % l'an en moyenne), mais insoutenable : le déficit extérieur atteignait 14 % du PIB en 2007. Pourtant, confiants dans l'euro, ne croyant pas aux dispositions du Traité interdisant la garantie des dettes publiques nationales, les marchés financiers ont continué, jusqu'en 2009, à prêter à la Grèce à des taux équivalents à ceux de l'Allemagne ou de la France.

Début 2010, toutefois, le gouvernement grec a reconnu que le déficit public de 2009 avait été largement plus élevé qu'annoncé. Les marchés ont alors pris conscience du caractère insoutenable de la dette grecque et de l'absence de solidarité européenne automatique. La Grèce, incapable de se financer sur les marchés financiers, fut obligée de solliciter l'aide de ses partenaires européens qui lui imposèrent de demander aussi l'assistance du FMI. Cette aide fut conditionnée à l'acceptation en mai 2010, puis en mars 2012, de deux Mémoires, des programmes d'austérité et de réforme, pilotés par la Troïka, un étrange attelage comprenant le FMI, la BCE et la Commission européenne.

La Grèce a été contrainte de faire des efforts considérables (de l'ordre de 28 points de PIB, soit une baisse des dépenses publiques de 20 points de PIB et des hausses d'impôts de 8 points de PIB). Ces programmes d'austérité ont permis de réduire le déficit extérieur et le déficit public (qui n'était plus que de 3,6 % du PIB en 2014, soit un équilibre hors charges d'intérêt), mais le ratio dette / PIB a augmenté, en raison de la baisse des recettes fiscales et de la chute du PIB : celui-ci était, en 2014, inférieur de 26 % à son niveau de 2008. Surtout, l'austérité a plongé la Grèce dans la détresse économique et sociale : en 2014, le taux de chômage était supérieur à 25 % ; le taux de pauvreté atteignait 23 %.

La Grèce a bénéficié en 2012 d'un allègement de sa dette de 107 milliards (dont la moitié a été utilisée pour secourir le système bancaire), ceci grâce à un défaut de 54% sur les titres détenus par les créanciers privés.

Fin 2014, la dette grecque représentait toujours 318 milliards d'euros, soit 176 % du PIB, contre 103 % en 2007. Compte tenu du défaut sur les créances privées et des programmes d'aide, 78 % de la dette était détenue par des créanciers publics (FMI 23,5 milliards, BCE 29,5 milliards, FESF 142 milliards, prêts des États européens 53 milliards). Ceux-ci ont accepté de la financer à des taux très bas et de reporter les échéances de remboursement d'une part importante de la dette.

Devant l'échec de ces programmes d'austérité, le programme de Syriza comportait quatre points essentiels : des mesures sociales qui revenaient sur les mesures d'austérité (hausse des salaires et des retraites les plus faibles, retour à l'universalité de l'assurance maladie, restauration des services publics, suspension des expulsions) ; la lutte contre la corruption dans l'administration et dans l'économie (en particulier la réforme fiscale, la lutte contre la fraude et l'évasion) ; la remise en place des négociations collectives ; la recherche d'un nouveau mode de développement, basé sur la relance de l'investissement public et privé et sur un renouveau productif, impulsé par l'État et par un secteur bancaire renoué. C'était un programme ambitieux, qui supposait de lutter contre l'avidité et l'inertie des classes dominantes et de mobiliser la société entière.

Ce programme ne comportait pas la sortie de la zone euro. Syriza espérait pouvoir obtenir une forte réduction de la dette publique grecque, espérait convaincre les créanciers que la dette n'était de toute façon pas remboursable et qu'il était préférable de la placer sur une trajectoire soutenable. Il proposait la tenue d'une conférence européenne sur les dettes publiques dans la zone euro, pour mettre en cause la stratégie qui condamne la plupart des pays de la zone à de longues années d'austérité dans l'objectif illusoire de réduire les dettes publiques. Il espérait pouvoir être l'élément déclencheur d'une remise en cause des politiques d'austérité.

La Grèce avait atteint en 2014 l'équilibre budgétaire primaire, de sorte qu'elle n'avait plus besoin d'augmenter son endettement. Mais elle devait trouver, mois après mois, les fonds nécessaires pour payer les intérêts et renouveler une partie notable de sa dette (emprunter pour

rembourser les emprunts venant à échéance). Ceci, qui ne pose pas problème pour un pays en temps ordinaire, donne un pouvoir de contrôle continuels aux créanciers. Syriza (et, en particulier, le ministre des finances Yanis Varoufakis) pensait que l'échec des politiques austérité/réformes libérales était si patent qu'il trouverait des alliés en Espagne, en Italie, au Portugal, en France, dans les partis de gauche et dans les forces syndicales. Mais pour les classes dominantes, pour les technocraties européennes et nationales, pour l'Allemagne, ces politiques sont une composante obligée de la monnaie unique, de sorte qu'elles ont tout fait, et feront toujours tout, pour empêcher leur remise en cause.

Un déluge de propagande s'est abattu sur les peuples européens, s'appuyant sur les errements des classes dirigeantes grecques d'avant 2010, pour leur faire croire qu'ils avaient payé et devraient encore payer pour la Grèce. Les partis *de gauche* qui avaient accepté de se plier dans leur pays à des politiques d'austérité et de réformes libérales n'ont pas soutenu la Grèce. C'était à la France et à l'Italie en juin 2012 de dire haut et fort que les politiques de compétitivité et d'excédents massifs de l'Allemagne, que les politiques d'austérité des institutions européennes brisaient la croissance en Europe, mettaient en cause le dynamisme économique et social des pays membres, qu'une rupture était nécessaire. Ils auraient eu un poids bien plus important que la Grèce, petit pays, déconsidéré par ses errements passés, menacé par ses créanciers. Ils ne l'ont pas fait, acceptant de fait la stratégie libérale. Yanis Varoufakis l'a expérimenté : avoir raison sur le pur plan économique ne suffit pas. Au contraire, ses ambitions réformatrices l'ont déconsidéré aux yeux des ministres de l'Eurogroupe, qui ne pouvaient accepter de se voir reprocher leurs erreurs.

Devait-on imposer à la Grèce de continuer à respecter ses engagements européens qui l'ont menée à une dépression profonde ? De réduire sa dette à 60 % du PIB en 20 ans ? L'effort à réaliser dépend de l'écart entre le taux d'intérêt payé sur la dette (2,6 % en 2014) et le taux de croissance nominal du PIB (-1,9 % en 2014). Même si la Grèce parvenait à un surcroît de croissance

tel que son taux de croissance soit égal au taux d'intérêt auquel elle s'endette, elle devrait verser chaque année 6 % de son PIB ; cette ponction déséquilibrerait son économie et briserait sa croissance.

L'Europe a pourtant demandé au nouveau gouvernement grec de maintenir un programme d'austérité sans perspective, de renoncer à son programme électoral pour mettre en œuvre la politique négociée par le gouvernement précédent. Il était inenvisageable pour les pays du Nord et pour la Commission de renoncer à leurs exigences : un contrôle étroit des politiques budgétaires nationales, les objectifs de réduction des dettes et des déficits publics, la conditionnalité des aides, les politiques de privatisation et de réformes structurelles. Il est une nouvelle fois apparu clairement qu'il existe une contradiction forte entre la stratégie européenne, non négociable, et la démocratie telle qu'elle peut s'exprimer au niveau national.

Aussi, depuis février 2015, la stratégie de la Commission, du Conseil européen et de la BCE a consisté à tenter de briser Syriza et la Grèce, en réduisant les possibilités de financement des banques grecques, en jetant le doute sur le maintien de la Grèce dans la zone euro, en conditionnant le maintien des aides à la Grèce à la renonciation de Syriza à mettre en œuvre son programme. Par le référendum de juillet 2015, Tsipras a montré que la majorité de la population était derrière lui, mais cela n'avait aucune importance pour les institutions européennes et les pays du Nord.

Les institutions européennes et la plupart des pays membres se sont refusés à un compromis, de peur qu'il ouvre la porte à une nouvelle politique en Europe. La Commission a pu être d'autant plus intransigente que les banques privées ne détiennent plus guère de titres grecs, de sorte que le risque de krach bancaire était écarté et que le cas grec apparaissait spécifique en Europe, de sorte que les risques de contagion étaient limités. Le gouvernement allemand, et ceux de plusieurs pays proches, ont pu s'appuyer sur leurs opinions publiques pour refuser tout allègement de la dette. Dans la négociation, le Parlement européen n'a pas cru devoir intervenir, n'a pas joué de rôle d'arbitre.

L'Europe aurait dû donner du temps au peuple grec, le temps que son économie se redresse. Il était possible d'arguer que l'Europe était elle aussi responsable de la situation du fait de la mauvaise gouvernance de la zone euro, que le nouveau gouvernement montrait une volonté de rupture avec les pratiques de naguère, volonté qu'il fallait encourager par une certaine réduction de la dette grecque. Dans la mesure où les autres États européens n'ont aucune difficulté actuellement à se financer à très bas taux, cette réduction n'aurait pas rendu nécessaires des hausses d'impôts, du moins si l'objectif de 60% de dette publique était abandonné. Une solution alternative aurait été de rendre soutenable la dette grecque en la transformant en dette garantie à très long terme, cantonnée dans le Mécanisme Européen de Stabilité, de sorte qu'elle soit protégée de la spéculation. Cette dette aurait pu être financée par des euro-obligations à des taux très faibles (1% à 10 ans). Ainsi, les contribuables européens n'auraient pas été mis à contribution et la charge de la dette grecque aurait été acceptable. C'est la croissance de l'économie grecque qui aurait permis la baisse du ratio dette / PIB. Le remboursement aurait dû être limité et, comme le proposait la Grèce, dépendre de la croissance (par exemple : être nul tant que la croissance en volume n'atteint pas 2 %, puis 0,5 point de PIB par point de croissance supplémentaire). Deux axes auraient dû guider la négociation : la responsabilité de la situation étant partagée entre la Grèce et l'Europe, chacun doit assumer sa part du fardeau (les banques ayant déjà subi un défaut partiel) ; se donner l'objectif de permettre à la Grèce de sortir de sa profonde dépression suppose à court terme de soutenir la consommation, à moyen terme d'impulser et de financer le renouveau productif.

De son côté, Syriza a dû choisir entre quatre stratégies :

1. Celle pour laquelle il avait été élu : négocier avec ses partenaires créanciers pour obtenir qu'ils consentent à la mise en œuvre de la politique annoncée. L'expérience a montré que c'était vain. Syriza n'a pratiquement rien obtenu et le gouvernement a été quasiment paralysé durant 5 mois. Il est apparu que Syriza avait été élu sur un programme irréaliste, non du point

de vue économique, mais de celui du fonctionnement des institutions européennes.

2. Prendre des mesures unilatérales pour obtenir l'autonomie nécessaire. C'est le fameux « plan B » : décréter un moratoire sur la charge de la dette, nationaliser les banques, mettre fin à l'indépendance de la Banque nationale grecque, instaurer un contrôle des mouvements de capitaux, lancer une monnaie parallèle. Une telle stratégie aurait provoqué l'expulsion immédiate de la Grèce de la zone euro, de sorte que même sa menace était peu crédible.

3. Sortir unilatéralement de la zone euro et faire défaut sur sa dette. La nouvelle drachme se serait fortement dépréciée vis-à-vis de l'euro (de 30 à 50 %). La Grèce aurait immédiatement retrouvé la compétitivité perdue. En sens inverse, le prix des produits importés aurait fortement augmenté. La Grèce ne pouvait espérer retrouver rapidement une industrie exportatrice. Les pays créanciers auraient pu agir en justice contre le défaut grec, paralyser son commerce extérieur en faisant saisir ses avoirs, la priver de fonds structurels, l'exclure de l'UE. C'était le saut dans l'inconnu.

4. Négocier une sortie ordonnée de la zone euro. Sa nouvelle monnaie se serait dépréciée d'un montant plus faible (de 20 à 30%). Un défaut partiel aurait été accepté par ses créanciers et la Grèce resterait dans l'UE (ce qui aurait le défaut de la priver de moyens d'actions en termes de politique industrielle). Mais quelles auraient été alors les conditions imposées par les pays créanciers ?

La Grèce s'est heurtée au mur constitué par la Commission, la BCE, l'Eurogroupe, les pays membres, dont aucun n'a voulu utiliser l'occasion pour prendre ses distances avec les politiques d'austérité. Un pays ne peut s'écarter de la ligne commune, même si elle a conduit l'ensemble de la zone à la dépression et la Grèce à la catastrophe. La Grèce s'est heurtée aussi à l'intransigeance du FMI (mais l'Europe ne l'avait-elle pas fait venir pour cela ?) qui a voulu imposer ses recettes immuables : les privatisations, la baisse des dépenses publiques et des recettes fiscales, les dérégulations des marchés.

Financièrement étranglée, directement menacée d'être expulsée de la zone euro (cela en dehors de tout cadre

juridique), la Grèce a accepté le 13 juillet un texte inacceptable, écrit pour humilier et briser Syriza. Le texte marque la mise sous tutelle de la Grèce, il impose à la Grèce de demander une nouvelle aide du FMI, afin que celui-ci reste partie prenante dans sa surveillance. Les institutions (CE, FMI, BCE et MESF) reviendront à Athènes surveiller le gouvernement et l'administration. Tout projet de loi, dans les domaines concernés, devra être soumis aux institutions avant même les débats publics et parlementaires. Toutes les dispositions votées depuis février que les institutions jugeraient contraires au Mémorandum accepté par le gouvernement précédent devront être abolies.

Le texte a imposé au parlement grec de voter en catastrophe en trois séances un ensemble de 1.400 pages comportant la réforme de la TVA, celle des retraites, le gel du niveau des pensions jusqu'à fin 2021, la mise en place d'un conseil budgétaire indépendant et d'un mécanisme de baisse automatique des dépenses publiques en cas de non-respect de l'objectif de déficit, la réforme de la procédure civile et de la procédure de redressement des banques, de nombreuses mesures de dérégulation des marchés, la reprise des privatisations. Au nom de la liberté de circulation du capital, la Grèce a dû supprimer la taxation des opérations effectuées avec les paradis fiscaux.

Le Mémorandum signé le 19 août encadre étroitement la politique économique de la Grèce. Ainsi, ce programme réalise-t-il le rêve de toujours de la technocratie européenne : mettre complètement un État sous tutelle, lui imposer austérité et réformes structurelles, dicter au parlement et au gouvernement, ligne par ligne, ce qu'ils doivent voter et faire. Sur de nombreux points, les réformes imposées vont bien au-delà de ce que les autres membres (en particulier la France) ont accepté. Mais pourront-ils continuer à ne pas s'y plier après les avoir imposées à la Grèce ?

L'accord impose à la Grèce d'atteindre un excédent primaire de 3,5 points de PIB à partir de 2018. Si l'objectif n'est pas atteint, les dépenses publiques seront automatiquement réduites. Cela pèsera sur la croissance et réduira les rentrées fiscales, et condamne la Grèce à

un nouvel effort budgétaire d'au moins 6 points de PIB. Bizarrement, le texte oublie d'évoquer le solde structurel qui est la base du Traité budgétaire : en 2014, la Grèce avait le deuxième plus fort excédent structurel de la zone (1 % du PIB) selon les estimations mêmes de la Commission.

La Grèce devra nettement réduire le niveau des retraites, supprimer la prestation complémentaire aux retraites les plus faibles. Elle devra équilibrer son système de retraite d'ici octobre 2015. La TVA devra être augmentée d'un point de PIB. Les réductions de TVA dans les îles devront être supprimées. Les subventions à l'agriculture devront être fortement réduites. La réforme fiscale devra abaisser le seuil d'imposition, mais ne pas trop augmenter le taux maximal. La Grèce devra obéir aux injonctions des créanciers en matière de concurrence (ouverture des magasins le dimanche, périodes de soldes, réglementation des pharmacies, boulangeries, laiteries, des professions juridiques, etc.) et de droit du travail. La réforme de l'administration grecque, que souhaitait Syriza, se fera « sous l'égide de la Commission ». Le gouvernement renonce à rétablir les négociations collectives et s'engage à réformer le droit du travail selon les avis d'experts des organisations internationales (dont le BIT) et avec l'accord des institutions. Certaines mesures sont bienvenues comme la baisse des dépenses militaires ou la mise en place progressive d'un revenu minimum ; d'autres peu réalistes, par exemple, l'exigence d'un cadastre à jour en prix de marché en janvier 2017.

Dans de nombreux domaines, la Grèce accepte de voir son administration bénéficier de l'assistance d'experts internationaux. Le nombre et la rémunération des fonctionnaires seront revus, sous le contrôle d'experts coordonnés par la Commission. De même, les conseils de direction des banques grecques devront comprendre des experts internationaux, qui les présideront.

Des actifs publics de valeur devront être transférés dans un fonds indépendant de privatisation, qui garantira le remboursement du nouveau prêt. Le Fonds sera établi et géré en Grèce, sous le contrôle des institutions

européennes. Les privatisations sont censées dégager 50 milliards d'euros (dont 25 milliards serviraient à rembourser la recapitalisation des banques, le solde servant pour moitié à réduire la dette et pour moitié à l'investissement). En fait, ces 50 milliards, le quart du PIB, sont une surévaluation grossière des recettes possibles ; les privatisations n'ont rapporté que 7,7 milliards jusqu'à présent (dont 3,5 milliards effectivement versés). Le FMI évalue à 7 milliards le produit potentiel des nouvelles privatisations. La Grèce est contrainte de vendre à bas prix ses ports, ses infrastructures publiques, ses entreprises de téléphonie et d'énergie à des sociétés étrangères souvent alliées aux oligarques. C'est la ruée des charognards pour dépecer le pays.

Le texte annonce que la Grèce pourrait bénéficier de 35 milliards d'euros dans les 3 à 5 ans à venir pour soutenir ses investissements. Mais il s'agit pour l'essentiel des fonds structurels déjà prévus, que la Grèce a du mal à mobiliser car ils supposent un co-financement grec, impossible à assurer aujourd'hui compte tenu des contraintes financières.

Si elle respecte ce plan, la Grèce bénéficiera de 86 milliards de financement sur trois ans. La quasi-totalité du programme d'aide envisagé ne correspond pas à de nouveaux financements, mais au simple renouvellement des aides déjà octroyées. D'ailleurs, sur les 270 milliards d'aide déjà octroyés à la Grèce, seuls 26 milliards ont effectivement bénéficié aux Grecs, le reste ayant servi à racheter la dette que détenaient les banques ou d'autres créanciers privés. Le texte refuse nettement toute réduction de la dette (dont la soutenabilité est pourtant reconnue comme douteuse) ; il envisage cependant un éventuel allongement des délais de remboursement si le programme imposé est mis en œuvre intégralement. Par contre, le FMI a indiqué que, selon lui, la dette grecque était insoutenable, de sorte

qu'il n'accorderait de nouveaux prêts que si l'Europe acceptait une réduction de sa créance. Le risque de sortie de la Grèce n'est donc pas écarté. La Grèce reste sous la menace de ne pas être aidée si elle ne respecte pas scrupuleusement le programme imposé. En tout état de cause, de nouvelles négociations seront périodiquement nécessaires.

Le texte imposé à la Grèce, comme la conduite des négociations, posent la question de la nature de la zone euro. Pour l'Allemagne, forte de ses excédents commerciaux, la Commission, la BCE, l'euro est indissociable de politiques d'austérité et de réformes structurelles libérales menées sous la tutelle de la technocratie européenne et des marchés financiers, dans le strict respect des règles des traités. Les votes qui peuvent avoir lieu au niveau des nations n'ont aucune importance. Le Parlement européen n'est guère intervenu. La question démocratique est posée. L'expérience montre qu'il est vain d'évoquer « un gouvernement économique de la zone euro » puisque, pour être validé par l'Allemagne, ce gouvernement devra accepter le Traité budgétaire et les réformes libérales, un tel gouvernement ne serait qu'une arme supplémentaire contre l'autonomie des politiques économiques nationales. L'expérience montre les dangers de tout renforcement fédéraliste dans ce contexte : il n'est pas acceptable qu'un pays se voie imposer de l'extérieur une dégradation de sa protection sociale ou de son droit du travail. L'expérience montre les difficultés de la gouvernance composée de pays différents, la Grèce se voit imposer certaines réformes par les gouvernements d'États qui ne les mettent pas en œuvre, dont le souci est davantage leur opinion publique que l'avenir de la Grèce. À l'avenir, les partis politiques, les mouvements sociaux, les peuples qui voudront mettre en œuvre une autre politique sauront qu'ils devront ouvrir une crise en Europe.