

Europe

Une autre politique économique est possible

Thierry Dock

Thierry Dock est directeur du service Formation-Éducation-Culture (FEC) de la CSC.

Les politiques économiques européennes et nationales ne promeuvent ni croissance durable ni création d'emplois. Pour mener une politique de gauche en matière monétaire, budgétaire et salariale, un investissement fort dans le syndicalisme européen est indispensable afin de coordonner les stratégies et de construire des rapports de force qui permettront de peser sur les décisions de la Banque centrale européenne, du Conseil européen des ministres des Finances et de la Commission européenne.

L'euro est né le 1^{er} janvier 1999. C'est un projet majeur qui a abouti. Dans l'esprit de François Mitterrand, c'était la voie privilégiée pour éviter que le grand voisin germanique ne se détourne de la construction européenne à la suite de la chute du rideau de fer et de la réunification allemande.

Lors de sa naissance, l'euro a suscité des craintes, mais aussi des espoirs. L'instauration d'une monnaie unique, partagée aujourd'hui par douze États membres (treize au 1^{er} janvier 2007 avec la participation de la Slovaquie) représente

un bouleversement considérable, en premier lieu bien sûr pour les pays qui ont renoncé à leur monnaie nationale.

Aujourd'hui, le taux de chômage se situe à environ 8,5 % pour les pays de la zone euro. L'emploi ne semble pas avoir tiré profit de la monnaie unique. Pour la gauche, c'est pourtant un objectif essentiel. De bien meilleurs résultats pourraient être obtenus si une autre politique économique était mise en œuvre en Europe.

Avant de tracer les contours de ce qui pourrait être une politique

économique de gauche, arrêtons-nous sur les outils et les acteurs en présence.

TAUX D'INTÉRÊT ET BCE

Les taux d'intérêt jouent un rôle important dans la vie économique. Quand ils sont bas, ils contribuent à stimuler l'activité. Les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics ont en effet tendance à profiter du faible coût du crédit pour emprunter et financer par ce biais des dépenses de consommation ou d'investissement (achat d'immeubles pour les ménages par exemple). L'inverse est vrai quand les taux d'intérêt sont élevés. C'est alors l'épargne qui est favorisée plutôt que l'emprunt. Lorsque le coût du crédit est cher, l'activité économique a donc tendance à se ralentir.

Le mécanisme de fixation des taux d'intérêt est complexe. Nous ne le décrirons pas en détail dans cet article. Un acteur joue un rôle essentiel. C'est la Banque centrale européenne (BCE) dont le siège se situe à Francfort en Allemagne. Une banque centrale est en quelque sorte la banque des banques. Lorsqu'une institution financière a besoin d'argent (pour le prêter à ses clients par exemple), elle peut obtenir des crédits auprès de la Banque centrale. Un des rôles essentiels de la BCE est de fixer les taux auxquels les banques pourront obtenir ces crédits. Ces taux

fixés par la Banque centrale sont appelés taux directeurs.

Ils ont cette appellation, car par ricochet, ils vont influencer (« donner la direction ») le loyer de l'argent sur les marchés financiers. Quand les taux directeurs sont élevés, la BCE contribue à freiner l'activité économique. Et à l'inverse, quand la Banque centrale baisse ses taux, elle a plutôt tendance à donner un coup d'accélérateur.

La BCE joue donc un rôle majeur dans le pilotage de la politique monétaire européenne. Les syndicats européens à travers la Confédération européenne des syndicats (CES), sont très critiques quant à la manière dont la Banque centrale remplit sa fonction. Pour la CES, la BCE est à la fois trop prudente et monomaniaque. La Banque centrale est en effet obsédée par le risque de hausse des prix. Dès que ceux-ci font mine de s'élever, l'institution de Francfort s'inquiète. Elle adresse des mises en garde et, très vite, a tendance à pousser sur la pédale des freins. Elle hausse les taux d'intérêt directeurs afin de ralentir l'activité économique et d'essayer par ce canal de contribuer à baisser l'inflation.

Or d'après les traités européens, la BCE ne peut se contenter de contrôler le rythme de la hausse des prix. Même si cet objectif est

important, elle doit aussi veiller, à travers la politique monétaire, à contribuer au soutien à une croissance durable et à la création d'emplois.

Contrairement à certains préjugés, la BCE réussit bien moins cette entreprise que son homologue d'outre-Atlantique, la Banque centrale américaine (la FED). Dans le pays porte-étendard du libéralisme, la FED se soucie de manière particulièrement équilibrée du contrôle de l'inflation et de la croissance économique durable. Dans cette entreprise, la coordination avec les autorités gouvernementales qui pilotent la politique budgétaire est bien davantage performante aux États-Unis. De manière surprenante, on peut également considérer que le contrôle démocratique sur les institutions bancaires centrales est très différent en Europe et aux États-Unis. La BCE se contente d'informer périodiquement le Parlement européen sur les choix politiques opérés. Mais jalouse de son indépendance, elle ignore les critiques qui lui sont formulées et se garde bien de tenir compte des avis exprimés par les parlementaires européens ou les ministres des Finances de la zone euro. Le scénario est différent aux États-Unis où la FED doit rendre des comptes devant les membres du Congrès.

LE RÔLE DES ÉTATS

Un deuxième groupe d'acteurs clés dans l'élaboration de la politique économique européenne est bien sûr les États membres. Avec la création de la monnaie unique, la majorité d'entre eux ont renoncé à leur indépendance monétaire (qui pour la plupart, comme la Belgique, leur avait déjà échappé de fait). Il reste entre leurs mains un instrument crucial, la politique budgétaire. C'est sans doute trop peu connu, le budget européen est ridiculement faible. Il représente un peu plus de 1 % de la richesse produite sur le continent. À titre de comparaison, le budget des pouvoirs publics en Belgique représente environ 50 % du produit intérieur brut. Même si l'Europe n'a pas toujours bonne presse, il faut bien reconnaître qu'il est difficile de mener des politiques ambitieuses en termes de solidarité entre les personnes et les régions avec les moyens aussi limités qui sont mis à sa disposition.

Le rôle d'un budget est aussi important dans le pilotage de la politique économique. La logique est la même qu'avec l'instrument des taux d'intérêt exposé plus haut. Établir un budget restrictif permet de freiner l'activité économique lorsque la surchauffe menace. Et au contraire, en période de mauvaise conjoncture, stimuler les dépenses publiques permet de contribuer à redémarrer ou

soutenir une croissance durable, porteuse d'emplois.

Grosse déception pour les partisans d'une solidarité forte à l'échelon européen, malgré l'élargissement, les pays riches de l'Union (Allemagne, Pays-Bas, Suède...) ont refusé d'augmenter la taille du budget européen et au contraire ont imposé des restrictions sévères. Étant donné que les perspectives budgétaires sont tracées sur une base pluriannuelle à l'échelon européen, cette optique restrictive vaudra certainement jusqu'à l'exercice 2013.

Si on ne peut pratiquement pas compter sur le budget européen pour stimuler la croissance durable et la création d'emplois, il faut s'appuyer sur les budgets des différents États. Des règles s'imposent à eux. La plus connue est certainement celle du plafond de 3 % de déficit qui ne peut normalement pas être franchi. Cette règle est pour le moment théorique puisque certains parmi les grands États (Allemagne, France, Italie) dépassent le seuil toléré. Des promesses d'assainissement ont été formulées.

Mais le constat que l'on peut dresser à propos de la politique budgétaire en Europe est sévère. Elle ne joue pas son rôle de soutien de la croissance et les États ont plutôt tendance à mener des politiques appelées contre-cycliques. Ils font

des cadeaux (fiscaux...) lorsque la conjoncture est bonne et ils imposent des mesures d'économie quand la situation s'est détériorée. Alors que c'est bien entendu l'inverse qu'il faudrait faire.

Pendant la période 2000-2005 par exemple, l'économie a fonctionné au ralenti. Les déficits pour la plupart des États se sont creusés et comme ceux-ci avaient dépensé leurs marges disponibles quand la conjoncture était favorable, ils ont dû prendre des mesures restrictives. Celles-ci ont à leur tour pesé sur la croissance et les déficits se sont creusés encore un peu davantage. Un cercle vicieux...

Deuxième constat, la coordination est insuffisante entre les pays de la zone euro (à travers leurs ministres des Finances réunis dans l'Eurogroupe) et la Banque centrale européenne, dont nous avons déjà souligné plus haut le souci de défendre son indépendance de manière excessive. Alors qu'il faudrait un duo bien organisé pour piloter l'avion de la politique économique européenne, le dialogue et la concertation s'opèrent insuffisamment entre ceux qui décident respectivement des budgets et des mesures monétaires.

Ce manque de coordination est manifeste au niveau de la politique des changes. On sait qu'un euro fort, comme c'est le cas actuellement, rend les exportations

européennes plus difficiles. Les importations sont, elles, moins couteuses. Piloter le taux de change de la monnaie européenne est donc important pour contribuer à défendre les parts des entreprises du continent. D'après les traités, la politique de change est une responsabilité partagée entre la BCE et le Conseil européen. Mais du fait de la coordination insuffisante entre les deux groupes d'acteurs, aucune réponse satisfaisante n'est apportée lorsque, comme on l'a constaté ces derniers mois, le cours de l'euro s'accroît et que cette montée pèse lourdement sur les entreprises européennes exportatrices.

Face à ces lacunes, quelle est la stratégie privilégiée par les États? C'est celle de la concurrence sur le terrain des politiques sociales ou de la fiscalité. Chacun dans son coin cherche à attirer les investissements à travers, tantôt la baisse de la fiscalité sur les entreprises, tantôt des mesures de flexibilisation des conditions de travail. En matière de concurrence fiscale, l'exemple de l'Irlande est illustratif et assez connu. Mais la Belgique n'est pas non plus la dernière sur ce terrain. Il va sans dire que cette concurrence à laquelle se livrent les États est dangereuse. Elle est favorable aux détenteurs de capitaux et pèse sur l'emploi et les conditions de travail.

Un autre terrain sur lequel les pouvoirs publics européens et les États membres ont un rôle à jouer est celui des politiques industrielles. Nous ne développerons pas cette dimension dans le présent article.

Soulignons simplement que le Conseil européen a défini en 2000 à Lisbonne des objectifs pour promouvoir la prospérité et le bien-être sur le continent. Parmi les efforts à réaliser était pointée la nécessité de stimuler les efforts de recherche et développement afin que l'Europe rattrape son retard en la matière par rapport à d'autres régions du monde industrialisé. L'objectif fixé était d'arriver en 2010 avec une part des dépenses de recherche et développement grimpant jusqu'à 3 % du produit intérieur brut. Nous sommes encore loin de cet objectif puisqu'en 2004, le résultat obtenu pour l'Europe des Vingt-cinq est un modeste 1,9 %. Or, la recherche et le développement sont une des clés pour que l'Europe puisse continuer à mettre au point des produits et services de qualité, innovants avec en vis-à-vis la promotion de l'emploi dans nos régions.

ET LES PARTENAIRES SOCIAUX?

Les partenaires sociaux jouent également un rôle majeur. Ce sont les pilotes dans les négocia-

tions salariales qui constituent un volet essentiel de la politique économique.

La lecture du tableau (voir page suivante) qui présente la manière dont est organisée la négociation collective dans les différents pays est éclairante. Ce qui saute aux yeux, c'est la très forte hétérogénéité des modes de négociation. Dans certains petits pays comme la Belgique, l'Irlande ou la Finlande, le niveau interprofessionnel est déterminant. Dans d'autres États comme en France ou au Royaume-Uni n'existent pratiquement que des négociations à l'échelle des entreprises. Dans d'autres pays encore comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, ce sont les discussions dans les branches qui sont déterminantes.

Devant cette diversité, stimuler une politique salariale européenne relève de la mission impossible. Pourtant, avec la création de l'euro, de nombreux syndicats ont bien compris l'impérieuse nécessité de se coordonner à une échelle supranationale afin de présenter un front uni face aux employeurs et d'éviter les concurrences stériles.

En quelques années, différentes initiatives ont vu le jour. Certaines se sont développées au niveau des secteurs, comme dans le métal, par exemple. En ce qui concerne la CES, un groupe de

Niveau de négociation salariale par ordre d'importance

	Interprofessionnel	Branche	Entreprise
Autriche		★ ★ ★	★
Belgique	★ ★ ★	★	★
Danemark	★ ★	★ ★	★
Finlande	★ ★	★ ★	★
France		★	★ ★ ★
Allemagne		★ ★ ★	★
Grèce	★	★ ★ ★	★ ★
Irlande	★ ★ ★	★	★
Italie		★ ★ ★	★
Luxembourg		★ ★	★ ★
Pays-Bas		★ ★ ★	★
Norvège	★ ★	★ ★	★
Portugal		★ ★ ★	★
Espagne		★ ★ ★	★
Suède		★ ★ ★	★
Royaume-Uni		★	★ ★ ★

Source : Fondation de Dublin

coordination des négociations collectives a été institué. À l'initiative des syndicats belges et à la suite de la mise en place de la norme salariale en Belgique, le groupe appelé « de Doorn » a aussi été créé. Il réunit des représentants syndicaux belges, mais aussi allemands, néerlandais, français et luxembourgeois afin précisément de coordonner les stratégies de revendications des différentes organisations.

Vu la diversité des modes de négociation collective entre les différents pays, la coordination

effective des revendications reste difficile. La plupart du temps, il s'agit souvent d'échanges d'informations, certes importantes pour éclairer les partenaires, plutôt que d'une véritable coordination. Et tendre vers cette ambition est certainement une œuvre de longue haleine, qui régulièrement devra être remise sur le métier.

LES CONTOURS D'UNE POLITIQUE DE GAUCHE

Une autre politique économique, progressiste, est possible. Nous dessinerons dans les lignes qui suivent les contours qu'elle de-

vrait prendre en matière monétaire, budgétaire et salariale.

Comme nous l'avons explicité plus haut, l'optique suivie par la Banque centrale européenne est trop restrictive. Le mouvement syndical et les forces de gauche devraient se trouver des alliés pour modifier à la fois l'approche et le mandat de la BCE. Trois objectifs peuvent être tracés.

Le premier consiste à accroître le contrôle démocratique sur la Banque centrale. Le Parlement européen doit pouvoir pleinement jouer son rôle. Ses avis doivent être écoutés et pris en compte par l'institution bancaire. C'est beaucoup trop peu le cas aujourd'hui.

Le second, à assouplir l'objectif d'inflation poursuivi par la Banque centrale. Le plafond actuel des 2 % de hausse des prix est trop sévère.

Le troisième, à préciser le mandat de la BCE en équilibrant enfin les objectifs de maîtrise de l'inflation et de soutien à la croissance.

Sur le terrain budgétaire, les enjeux se situent tant au niveau de l'Union que de celui des différents États membres. Le combat pour l'augmentation du budget européen est perdu à moyen terme. Il devra être mené à nouveau dans un délai de trois à quatre ans. Accroître les moyens disponibles au niveau européen est indispensable

pour plusieurs raisons. Sans cette évolution, il sera très difficile de stimuler des politiques structurelles européennes telles que le soutien à l'innovation et la recherche et développement. Une augmentation du budget de l'Union est également essentielle pour accroître la solidarité européenne et entre les États membres.

Enfin, les erreurs du passé doivent être évitées. Lors de la prochaine période de reprise économique, il s'agira pour les différents États, particulièrement ceux dont les finances publiques sont détériorées, d'en profiter pour assainir leurs budgets. Les efforts sont beaucoup plus faciles à exécuter en période de conjoncture favorable. Et ils permettent de bénéficier de marges de manœuvre indispensables quand la situation s'est retournée. En d'autres mots, il s'agit de pouvoir mener des politiques contre-cycliques plutôt que pro-cycliques.

Au niveau salarial, c'est principalement à l'acteur syndical qu'incombent des responsabilités. La tâche n'est pas mince, mais elle est vitale. Tant au niveau interprofessionnel que des secteurs et des entreprises, il s'agit de poursuivre, parfois de réactiver, les efforts pour coordonner les stratégies des syndicats à l'échelon européen. Certes, il s'agit d'un travail difficile au vu des diffé-

rences d'approches, de réalités socioéconomiques et de cultures syndicales. Mais il n'existe pas d'alternative positive. Le piège à éviter absolument est celui de la concurrence salariale. Dans ce schéma, les gagnants sont connus. Ce sont les détenteurs du capital.

Pour conclure, la mise en œuvre d'une politique économique de gauche n'est pas une pure utopie. Elle repose sur un double mouvement. Le premier est celui d'un investissement massif dans le syndicalisme européen afin de coordonner nos stratégies. Le second est la construction d'alliances devant mener à des rapports de force permettant de peser sur les décisions prises par les autres acteurs de la politique économique: la Banque centrale, le Conseil européen des ministres des Finances ainsi que la Commission européenne. ■