

L'Europe ordolibérale

Lilian Lucas, journaliste
spécialiste des questions
européennes.

Depuis une trentaine d'années, la construction européenne est fortement imprégnée des principes du néolibéralisme anglo-saxon. Mais sa matrice est avant tout l'ordolibéralisme allemand, qui a accouché d'une « Europe de la règle », encadrant strictement les politiques budgétaires et contribuant à déresponsabiliser les responsables politiques.

« **A**vant, on recevait surtout des migrants. Maintenant l'écrasante majorité est constituée de Grecs qui n'ont plus de couverture médicale. Ou qui en ont une mais qui ne peuvent payer le tiers payant : essentiellement des retraités et des professions libérales », témoignait en janvier dans *La Libre* Nadia Kouloumbis, une endocrinologue œuvrant dans un dispensaire médical ouvert dans la ville de Patras, en Grèce. Plus loin, Maria, une patiente, expliquait que faire vacciner ses enfants « serait très difficile sans le dispensaire. Il faudrait que je me prive, de nourriture par exemple. Tout le reste pour nous est déjà du superflu ». Cet exemple est un parmi des milliers d'autres qui illustrent le prix considérable payé par la population grecque aux mesures drastiques d'austérité prises par les gouvernements successifs, à Athènes, en contrepartie de l'aide financière des créanciers publics du pays : l'Union européenne (la Commission et les États membres de la zone euro), la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI).

La vérité oblige à rappeler que la corruption, le clientélisme, l'incurie administrative et la gabegie budgétaire (avec la complicité du système financier et le laisser-faire de l'Union européenne) des autorités grecques (de gauche comme de droite) ont précipité leur pays vers le précipice financier, la déroute économique et, partant, la catastrophe sociale.

Il n'empêche que la gestion par l'Union européenne de la crise de la dette grecque n'en a pas moins été brutale, au point d'avoir un impact sévère sur les droits fondamentaux, sacrifiés sur l'autel de la reprise économique. De plus, le remède de cheval appliqué à la Grèce, mélange d'austérité budgétaire, de hausse d'impôts et de programme de libéralisation, s'est

largement montré inefficace, en raison de ce qu'on peut considérer comme un aveuglement idéologique des créanciers du pays. Six ans après le lancement du premier plan d'aide de 110 milliards d'euros – complété par un second plan de 140 milliards en 2012, puis d'un troisième de 86 milliards en 2015 –, la dette grecque s'élève encore à plus de 170% du produit intérieur brut. Les dirigeants européens ont également cherché, et sont parvenus, à « mater » le gouvernement grec dirigé par le parti de gauche radicale Syriza, après que celui-ci a soumis le programme d'austérité des créanciers à la population, qui l'a rejeté par référendum en juin 2015. Aussi, la façon dont l'Europe a traité, et traite encore, le cas grec – et la manière dont elle a traité les cas portugais, irlandais, espagnol et chypriote – a accrédité l'idée que l'Europe poursuit avec zèle un agenda néolibéral, dicté par le monde de la finance et des grandes entreprises, qui limite le champ d'action du politique et mine l'État-providence.

Un projet politique d'abord centré sur l'économie (de marché)

Le reproche, exprimé avec vigueur depuis les années 80, n'est pas neuf. Le thème de « l'Europe néolibérale » avait notamment été porté en France, en 2005, par une partie des opposants au traité constitutionnel européen, finalement rejeté par référendum avant de renaître sous la forme de son avatar, le traité de Lisbonne, entré en vigueur fin 2009.

Faut-il pour autant considérer que l'Union européenne est effectivement l'un des bras politiques armés du néolibéralisme ? La réponse à cette question appelle quelques nuances. Dans l'esprit de ses fondateurs chrétiens-démocrates et socialistes, la construction

européenne est un projet politique visant à « l'union sans cesse plus étroite » des pays appelés à y participer. La première pierre de ce projet est cependant économique : la mise en commun des ressources des six pays fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, puis la création du Marché commun et de la Communauté économique européenne (CEE) par le traité de Rome, en 1957.

Présente dès les origines, la philosophie libérale de la construction européenne s'est accentuée dans les années 80, plus ou moins à la même époque où s'imposait au niveau mondial la doctrine proprement néolibérale promue par le président américain Ronald Reagan et la Première ministre britannique Margaret Thatcher. Sous l'impulsion de la Commission, alors présidée par le socialiste français Jacques Delors, l'Acte unique européen a été signé en 1986. Ce traité établit les règles de la concurrence non faussée – ce qui, entre autres, limite la possibilité d'accorder des aides d'État aux entreprises et entrave la mise en place d'une véritable politique industrielle européenne. L'Acte unique pousse à la privatisation des entreprises publiques en vue de les soumettre aux « lois bénéfiques de la concurrence » – ce qui s'est entre autres traduit par les processus de libéralisation des entreprises postales, de télécoms et celui, toujours en cours, des chemins de fer. Le traité encourage également la dérégulation, pour « libérer les forces du marché ». Tout cela avec l'assentiment des forces politiques de droite, mais aussi de gauche.

L'Europe n'est pas pour autant soumise à la règle de la jungle économique et du chacun pour soi. La politique de libéralisation s'accompagne en effet de la mise en place d'une politique dite de cohésion économique, sociale et territoriale, financée par le budget européen, dont elle est aujourd'hui le poste principal – 451 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Cette politique de cohésion est principalement déclinée par le développement des fonds structurels dont le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional, dont l'objectif est d'aplanir les disparités sociales et économiques et de promouvoir le développement durable. Ceux-ci s'ajoutent au Fonds social européen dont les moyens sont concentrés depuis 1960 au soutien de l'emploi et à la cohésion sociale. Par ailleurs, la Politique agricole commune, l'une des plus importantes de la construction européenne, continue de s'appuyer sur un système de subventions, d'aides directes, voire des interventions sur le marché – même si elle s'est

« libéralisée » au cours des dernières décennies, faisant la part belle aux grandes exploitations.

La chute du Mur de Berlin en 1989 et l'effondrement du bloc communiste dominé par l'Union soviétique ont validé la « supériorité » du libéralisme économique sur les doctrines interventionnistes. « *Depuis les années 90, la Commission européenne est devenue très perméable à l'idéologie dominante anglo-saxonne, à partir des directions générales régaliennes : Concurrence, Ecfin, Marché intérieur et Commerce* », commente Pierre Defraigne, ancien haut fonctionnaire de la Commission, aujourd'hui directeur exécutif de la Fondation Madariaga-Collège d'Europe. De nos jours encore, « *la Commission accorde beaucoup de place aux marchés, à la politique de l'offre, partant du principe que les bénéfices de la croissance se répartiront sur tous par ruissellement* », complète-t-il.

L'Europe de la règle

Le traité de Maastricht de 1992, qui transforme la Communauté économique européenne en Union européenne, et qui prévoit la création d'une monnaie unique européenne, l'euro, poursuit la trajectoire libérale tracée par le traité de Rome et l'Acte unique. Pour pouvoir adopter la monnaie unique, un État membre doit notamment contenir son déficit public inférieur à un niveau inférieur 3% du produit intérieur brut (PIB) et sa dette publique à un ratio inférieur à 60% du PIB. Indépendante, la future Banque centrale européenne (BCE), installée à Francfort, se verra quant à elle assigner comme principal objectif d'assurer la stabilité des prix, en luttant contre l'inflation.

Conséquences : la marge de manœuvre dans la définition des politiques économiques et budgétaires se réduit considérablement pour les pays qui ont adopté l'euro. Ces politiques sont en effet très encadrées par des commandements venus des traités : les critères de Maastricht, puis, en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance inscrit dans le traité d'Amsterdam qui prévoit une surveillance multilatérale des politiques budgétaires et une procédure en déficit excessif. Plus que du néolibéralisme proprement dit, la doctrine économique et monétaire européenne est fortement imprégnée des concepts l'ordolibéralisme allemand et de l'économie sociale de marché. Cette doctrine repose sur le principe que le libéralisme est le meilleur système, mais qu'il doit être installé, surveillé et protégé par l'État. L'ordolibéralisme préconise par ailleurs la stricte rigueur budgétaire, l'équilibre des comptes publics étant l'objectif à atteindre. Pour l'anecdote, on rappellera qu'en allemand le mot *Schuld* désigne à la fois « faute » et « dette ». L'entrée dans l'ère de

Maastricht est donc celle du passage à « l'Europe de la règle », imposé par l'Allemagne au reste de l'Union économique et monétaire en contrepartie de l'abandon par Berlin de son cher *Deutsche Mark* pour la monnaie unique.

L'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) est relativement lâche, dans les premières années de l'Union économique et monétaire – l'Allemagne du social-démocrate Gerhard Schröder et la France de Jacques Chirac ont été les premières à les bafouer ouvertement, sans conséquences pour Berlin ou Paris. La crise de la dette dans la zone euro a changé la donne. Echaudés par l'explosion en apparence soudaine de la dette et du déficit publics grecs, les Européens décident, sous l'impulsion de l'Allemagne, de renforcer la gouvernance économique de la zone euro. Adoptés en 2011 et en 2012, les paquets législatifs dits *six-pack* et *two-pack* encadrent les politiques budgétaires et macro-économiques des États membres de la zone euro. Le nouvel arsenal législatif donne à la Commission un droit de regard sur les projets de budgets nationaux avant même leur adoption par les parlements nationaux. La surveillance budgétaire est complétée par celle, également *ex ante*, des politiques macroéconomiques et structurelles – l'évolution des salaires, par exemple – en vue d'éviter les déséquilibres.

Cette gouvernance économique renforcée s'incarne dans le semestre européen¹, un cycle annuel de surveillance et de coordination des politiques budgétaires, macro-économiques et structurelles des États membres. Dans le cadre de ce nouveau processus, la procédure préventive du PSC renforcé amène les États membres à opérer les corrections nécessaires sur base des recommandations de la Commission. La procédure répressive est, elle, durcie et peut en théorie aboutir jusqu'à des sanctions financières contre l'État qui n'est pas en mesure de respecter les objectifs budgétaires et macroéconomiques fixés par le Conseil (les États membres) sur proposition de la Commission. Le Parlement européen, seule institution européenne au sein de laquelle sont directement représentés les citoyens, est partie négligeable dans ce processus.

Comme si cela ne se suffisait pas, vingt-cinq des vingt-huit États membres ont ratifié le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ou Pacte

budgétaire européen² qui s'inscrit dans la droite ligne de l'ordolibéralisme allemand. Ce traité intergouvernemental (et non européen) vient en complément des *six-pack* et *two-pack* : les États signataires s'engagent à respecter la « règle d'or » et à opérer des corrections automatiques en cas de dépassement du seuil de 0,5 % du PIB de leur déficit structurel ainsi qu'à réduire leur dette à un rythme constant pour revenir sous le seuil de 60% du PIB.

On entre de plain-pied dans le régime du fédéralisme tutélaire. D'autant que le transfert de souveraineté économique et budgétaire n'a pas été accompagné d'un transfert de souveraineté politique. Les États membres cèdent leurs pouvoirs aux institutions indépendantes et soi-disant apolitiques que sont la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne et la BCE qui interprètent, appliquent et/ou veillent à l'application des traités et la législation secondaire. En d'autres mots : l'Europe de la règle a renforcé le pouvoir d'une élite technocratique qui a contribué à dépolitiser la politique, dont les options budgétaires, économiques et sociales sont strictement encadrées par les règles. « *Toute la réussite de la construction européenne est d'avoir produit un ordre institutionnel où, sur fond de néolibéralisme [auquel on préférera le terme ordolibéralisme, NDLA], droite et gauche paraissent aussi étonnamment substituables* », écrivaient en 2009 François Denord et Antoine Schwartz, auteurs de *L'Europe sociale n'aura pas lieu*³.

Les petits pas de l'Europe sociale

La réalisation d'une véritable Europe sociale reste quant à elle un vœu pieu. Le traité de Rome ne comportait que quelques dispositions sociales, corollaire à la libre circulation des travailleurs instaurées par le traité. Il énonce « *que les États s'engagent à promouvoir 'l'égalisation dans le progrès' des conditions de vie et de travail* » et précise que cette « *évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera une harmonisation des systèmes sociaux que [...] du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives* ». Mais, dans les faits, l'Europe d'alors se préoccupe peu du social, considéré comme un domaine réservé des États membres. Ce qui ne signifie pas qu'aucune avancée en matière sociale n'a été enregistrée depuis lors à l'échelon européen. Ni qu'il n'existe pas de modèle social européen qui, bien

1. Le Semestre européen http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm

2. Le pacte budgétaire http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:1403_3&from=FR

3. F. Denord et A. Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Ed. Raisons d'agir, 2009.

que disparate, ne se distingue pas moins des modèles sociaux américain, russe ou chinois.

L'Acte unique européen de 1986 introduit de nouvelles dispositions prévoyant des clauses minimales en matière de santé et de sécurité au travail que tout État membre doit respecter. Il définit également le rôle des partenaires sociaux dans la négociation d'accords et introduit un nouveau titre consacré à la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté. Le Traité de Maastricht de 1992 (qui transforme la CEE en Union européenne) intègre la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé parmi les objectifs de la Communauté. Cinq ans plus tard, le traité d'Amsterdam fait explicitement référence à la Charte sociale européenne de 1961 et à la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. La réflexion sur l'Europe sociale se poursuit dans les années 2000, mais avec des accents plus libéraux, insistant notamment sur le fait que social et compétitivité doivent aller de pair. L'accent est ainsi fortement placé sur le concept de flexisécurité et sur la question de l'adaptation des salariés et des entreprises à la mondialisation.

En revanche, de larges pans de la protection sociale n'entrent pas dans le champ de la législation communautaire : la formation des salaires, les négociations collectives, le salaire minimum, le droit d'association et de grève, la sécurité sociale... « *L'Europe ne peut être que ce que les États membres en font* », a rappelé le social-démocrate allemand Martin Schulz, au moment de quitter la présidence du Parlement européen. Si l'harmonisation des politiques sociales reste à la traîne, c'est parce que les États membres l'ont voulu ainsi... pour des raisons parfois opposées. Ni le très libéral Royaume-Uni, ni les pays scandinaves à la protection sociale élevée ne sont favorables à une réelle harmonisation sociale. Les premiers de peur d'avoir à relever leurs standards sociaux, les seconds d'être contraints de les abaisser. Et comme les domaines liés aux politiques sociales se décident à l'unanimité au sein du Conseil des ministres de l'Union, il est illusoire d'attendre des progrès spectaculaires dans les années à venir.

Persiste également l'idée prégnante à l'échelle de l'Union européenne que les politiques sociales constituent un frein à la compétitivité. Aussi, la conséquence logique de ce manque d'harmonisation sociale est que les États membres de l'Union se retrouvent en situation de concurrence sociale, alimentée par des mesures de dérégulation et des baisses des charges sociales. Autrement dit, par Antoine Vauchez, dans son



Partage du temps
de travail
Verdelen van
de werktijd

Revenu maximal
Maximuminkomen

Fiscalité
redistributive
Herverdelende
belastingen

TRAVAIL
ARBEID

FINANCE
FINANCIËN

ouvrage *Démocratiser l'Europe*⁴ : « *L'Europe sociale ne parvient à s'imposer comme enjeu au sein de la Commission qu'à condition de s'inscrire dans les politiques de renforcement de la compétitivité économique* ».

La compétition fiscale, poison européen

Un élément encore explique l'emprise de l'idéologie libérale sur l'Union européenne : l'absence d'harmonisation fiscale, qui ouvre le champ à une concurrence entre États, induite par le principe de libre circulation des capitaux dans l'Union européenne. Cette absence d'harmonisation fiscale est une aubaine pour les particuliers fortunés et les entreprises multinationales, mais aussi pour le secteur bancaire, qui a fait de l'optimisation fiscale une niche d'activité. Le big business a alors beau jeu de pratiquer un chantage à la délocalisation d'emplois et de réclamer aux États des cadeaux fiscaux.

Comme l'écrivait le journaliste Éric Walravens dans son ouvrage *Dumping fiscal, enquête sur un chantage qui ruine nos États*⁵ (publié avant qu'éclate le LuxLeaks), les États membres (Belgique, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni au premier chef) établissent des régimes fiscaux très favorables aux multinationales, avec pour effet que ses États piquent dans l'assiette fiscale de leurs voisins en appâtant les fortunes et les chiffres d'affaires par un impôt attractif. Le lieu de taxation n'étant pas nécessairement celui du profit, les États se voient privés (ou se privent eux-mêmes) d'importantes recettes fiscales. Dont coût : 240 milliards d'euros par an, selon l'OCDE, alors même qu'ils doivent répondre aux contraintes budgétaires définies à l'échelon européen. Le cercle est vicieux.

Faut-il espérer en un sursaut européen ?

Plusieurs instruments pourraient corriger, du moins atténuer, les effets néfastes du paradigme ordolibéral européen. Un système de mutualisation des dettes publiques des pays de la zone euro – idée toujours dans les limbes, faute de volonté politique – permettrait de desserrer la contrainte budgétaire qui pèse sur les États. A défaut, ou en complément, la zone euro pourrait se doter d'un budget qui servirait à amortir les chocs économiques asymétriques dont sont victimes les États membres et constituerait un réel élément de solidarité européenne. Les politiques bud-

gétaires des États membres devraient quant à elles être libérées du carcan de l'extrême rigueur prônée par l'orthodoxie ordolibérale et orientées vers l'investissement dans les grands projets d'infrastructures – plus résolument que ce qui est actuellement proposé dans le plan d'investissement européen dit *plan Juncker*, lancé en 2015.

L'harmonisation de la fiscalité européenne, à tout le moins celle de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés, permettrait d'accomplir un pas décisif dans la lutte contre le dumping fiscal. Les politiques sociales devraient, enfin, être envisagées non plus seulement sous l'angle de l'emploi et de la compétitivité, mais comme instrument visant à la mise en place d'un vrai modèle social européen. Les institutions européennes semblent en avoir pris conscience et la Commission est censée faire des propositions, en mars 2017, pour l'établissement d'un socle des droits sociaux européens.

Enfin, pour retisser un lien de confiance entre l'Union européenne et des citoyens qui s'en défient, non sans raison, la re-politisation des politiques européennes et des transferts de souveraineté démocratique répondant au transfert de souveraineté économique sont deux étapes indispensables. Il ne peut plus être question d'asséner aux Européens le leitmotiv néolibéral : « *Il n'y a pas d'alternative* » aux politiques actuelles.

C'est plus vite écrit que fait, d'autant que le contexte politique n'incite pas à l'optimisme et que les dirigeants européens actuels ne se distinguent pas par leur audace. Mais peut-être les deux puissants chocs qu'ont constitué le référendum sur le Brexit et l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, et la crise, en sommeil, de la zone euro, obligeront-ils les Européens à repenser la façon dont l'Union européenne fonctionne et à la doter d'une véritable dimension sociale. Ils n'ont, à vrai dire, pas vraiment le choix. ■

4. A. Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Ed. Seuil, coll. République des idées, 2014.

5. E. Walravens, *Dumping fiscal, enquête sur un chantage qui ruine nos États*, Ed. Les Petits matins de Paris, 2014.