

L'Europe dans l'étau de la crise

Madariaga Paper, Vol. 3, No. 4 (Jul., 2010)

Pierre Defraigne

Executive Director, Madariaga – College of Europe Foundation

Le basculement de l'économie mondiale vers l'Asie et la pression sur le climat et les ressources placent l'Europe, plus pertinente que jamais mais impréparée, devant ce double défi. Même les eurosceptiques devront convenir, sous la pression des événements, qu'un nouveau progrès de l'intégration politique est nécessaire. A ce stade c'est moins affaire d'institutions que de projet. Tout se joue au niveau de la zone euro. Car son effondrement romprait l'unité du grand marché, et ôterait à l'UE sa capacité de jouer un rôle dans le nouvel ordre mondial. La zone euro est le théâtre d'un affrontement entre les marchés financiers et la puissance publique européenne. Celle-ci relève en ce moment du Conseil Européen, seule habilité à opérer les transferts de souveraineté nécessaires à la viabilité à long terme de la zone euro. Mais le Parlement européen s'entend mieux que par le passé à 'communautariser' l'acquis gouvernemental. L'enjeu est de gérer une décennie de croissance faible qui va reposer le problème du partage de la valeur ajoutée, de manière à contenir populisme et protectionnisme en Europe. La zone euro doit être dotée de la triple souveraineté, monétaire, financière et fiscale, parce que c'est à ce niveau seulement qu'elle peut dorénavant être exercée par des Etats qui, à travers la monnaie unique, partagent une communauté de destin.¹

¹ Le texte ci-après développe l'argument d'une conférence faite le 29 juin 2010 à la Société Royale d'Economie Politique.

Introduction

En m'adressant à la Société Royale d'Economie Politique qui est à la fois société savante et confrérie de praticiens éminents, et à la Ligue Européenne de Coopération Economique qui est coalition militante pour la cause européenne, je commencerai par me réclamer de l'esprit critique qui questionne et qui doute dans la tradition des Lumières, doute cher à Georges Steiner qui y voit un des traits de la civilisation européenne. Je l'oppose à la vulgate néolibérale du tout au marché, des choix rationnels et des marchés efficients, qui a subjugué économistes et décideurs en Europe -notamment le 'pouvoir-Europe'²- depuis un quart de siècle. Pour ma part j'en invite aussi à l'imagination et au pragmatisme. Je le fais non en keynésien, ni en friedmannien, mais en économiste européen passionné par les problèmes d'aujourd'hui, en recherche de constructions à la fois ambitieuses -qui impriment une direction et donnent un sens- et empiriques -qui répondent aux problèmes du moment. Ceux-ci sont fascinants par leur ampleur et leur imbrication : crise du modèle européen confronté aux retombées d'une crise financière révélatrice de failles systémiques dans le capitalisme de marché occidental, crise du climat et des ressources soumis à la pression de la démographie et du développement, crise enfin d'identité de l'Europe elle-même, sans frontières orientales et sans projet politique intégrateur.

Se joue en effet en ce moment l'unité de la zone euro, clé de voûte du marché unique et donc de l'UE elle-même. L'UE touche ainsi aux limites d'une méthode ingénieuse d'intégration par la voie du marché, inaugurée voici soixante ans -intégration régionale d'abord et véritablement continentale depuis 2004- mais dépourvue d'une finalité politique explicite. Or une monnaie commune n'est pas une simple commodité pratique ; elle engage les Etats-membres parties à la zone Euro, dans une communauté de destin dont l'autre pilier serait une défense européenne. L'UE est confrontée aujourd'hui du fait de la crise, à la nécessité de nouveaux progrès de l'intégration, ce qui constitue sans doute l'exercice le plus politique qui soit dans le monde aujourd'hui puisqu'il implique cession et partage de souveraineté. C'est dire la difficulté de l'entreprise qui relève par définition du Conseil Européen! Que des Etats-membres y soient prêts révèlent le prix qu'ils attachent à l'avenir de l'UE. Dès lors ceux qui n'y sont pas disposés ou pas prêts encore ne doivent pas être en mesure de s'y opposer. J'y reviendrai dans ma conclusion.

Mais quelle est cette menace qui pèse sur la zone euro et compromet son existence et en tous les cas son intégrité ? Pour l'identifier je me propose de rappeler d'abord ce qu'il en fût de ces deux dernières décennies en termes de croissance et d'inégalités en Europe, ensuite d'en approfondir les causes du côté de la globalisation et puis de

² L'expression 'pouvoir-Europe' est utilisée par Marc JOLY dans son ouvrage 'Le Mythe Jean Monnet', CNRS Editions, Paris 2007. Dans l'utilisation que j'en fais ici, ce concept n'a pas de connotation péjorative. Il désigne la constellation de pouvoir a-citoyenne qui rassemble les élites économiques, les institutions de l'UE, les grands médias économiques et financiers, principalement anglo-saxons qui font l'opinion et forment la décision politique en Europe. Le 'pouvoir-Europe' n'est pas un bloc homogène, mais une galaxie en mouvement, avec de fortes tensions internes, mais elles sont gérées à l'intérieur du système sans intervention du citoyen. Le Parlement européen constitue le sas entre le 'pouvoir-Europe' auquel il appartient et l'opinion publique. Il est le canal par lequel le débat politique qui naîtra en Europe, lorsque la crise économique sortira ses véritables effets sur l'emploi et les niveaux de vie, viendra bousculer les rapports de force et d'influence au sein du pouvoir-Europe. Le Président du Conseil européen par son accès direct au citoyen, et la Commission européenne par son lien institutionnel fort avec le Parlement sont en mesure de hâter cette évolution.

l'Histoire de l'intégration européenne elle-même, avant de conclure enfin sur des propositions de repères pour la gouvernance de la zone euro en vue d'une croissance plus égalitaire.

1. Plafonnement de la croissance et montée des inégalités sociales en Europe

La crise n'éclate pas le 15 septembre 2008 avec la chute de Lehmann Brothers, comme un orage qui surviendrait dans un ciel bleu. Aux Etats-Unis, à l'origine de l'effondrement de Wall Street, il y a en effet d'abord le surendettement des ménages et des institutions financières qui tient à la politique monétaire laxiste de la FED laquelle renvoie elle-même au 'privilège du dollar'. Quant au surendettement des ménages pauvres qui amène la crise des subprimes aux Etats-Unis, il trouve son origine dans l'explosion des inégalités qui s'est produite depuis les années 80, ramenant les écarts de richesse et de revenus aux chiffres des années 20, c'est-à-dire avant la Grande Dépression et le New Deal. Dysfonctions dans le système monétaire international et dérive inégalitaire du capitalisme de marché américain forment ainsi les prémisses de la grande crise économique occidentale dans laquelle l'Europe a été aspirée.

L'Europe a fourni un terreau propice à l'importation des produits financiers toxiques et par ce canal, de la crise déclenchée outre-Atlantique. Car l'UE était déjà depuis deux décennies sur une trajectoire de vulnérabilité. De surcroît ses instances de régulation, Banque Centrale Européenne et superviseurs nationaux, ont manqué de vigilance. En fait, depuis les chocs pétroliers des années 70, l'Europe s'inscrit dans un trend de ralentissement d'abord et puis de plafonnement de la croissance - autour de 2,1% pour la zone euro depuis le début des années 80 contre 3,1% aux USA- et de retour des inégalités. En France par exemple sur les quinze dernières années, les 0,1% les plus riches ont vu leur revenu augmenter de 32% contre 4,6% pour les 90% les moins riches ; entre 1998 et 2006, les 10% les plus riches à partir du sommet ont vu leurs revenus progresser de 7%, les 1% de 19% et les 0,01% de 42%³.

L'instauration du Marché Unique (1992) devait marquer le franchissement d'un seuil de croissance qui ne s'est pas produit, pour partie en raison de la politique monétaire restrictive de la Bundesbank pendant la phase de réunification allemande post-1990. Le passage à la monnaie unique (1999) n'a pas davantage marqué de différence à cet égard, la baisse des taux d'intérêt suite à la baisse de l'inflation n'ayant pas suffi à impulser une vague d'investissement. Enfin les tentatives de redressement des entreprises au niveau européen avec la Stratégie de Lisbonne (2000) ont porté exclusivement sur la croissance, ceci au titre du principe désormais contesté des retombées pour tous (le 'trickle down') et de la subsidiarité. Ses résultats ont été nuls : en particulier la part de la R-D dans le PIB a plafonné à 2% tandis que les demandes de brevets sont tombées de 6% dans la première moitié de la décennie de la Stratégie de Lisbonne. En revanche l'aggravation des inégalités s'est poursuivie⁴.

³ Selon l'Ecole d'Economie de Paris. Thomas Piketty

⁴ A ceux qui n'ont rien à cirer des inégalités ou qui en contestent la réalité, je renverrai au dernier rapport du National Audit Office du 2 juillet 2010 au Royaume-Uni qui évalue à dix années l'écart de durée de vie entre les plus riches et plus pauvres en Grande-Bretagne. Il n'est pas de baromètre plus parlant des inégalités.

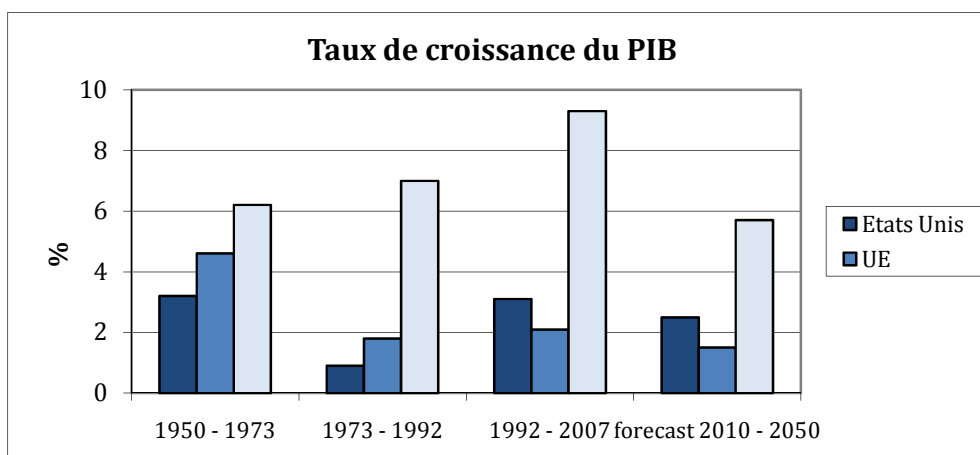
La Stratégie 2020 adoptée par le Conseil Européen de juin ne changera rien, malgré l'affichage d'un objectif ambitieux de recul de la pauvreté relative qui restera voué à l'échec, car il est abandonné aux Etats-membres relativement impuissants. Non seulement ils ne peuvent pas compter sur l'appui d'instruments communautaires (coordination coercitive, budget communautaire et politiques communes), mais ils sont de surplus placés en rivalité notamment à travers la concurrence fiscale et sociale, faute d'harmonisation suffisante.

L'élargissement massif de 2004 en aggravant l'hétérogénéité de l'UE-27 a encore freiné l'intégration à un moment critique en rendant l'unanimité plus difficile et en limitant l'apport budgétaire des Etats riches. Ainsi, à l'initiative des Etats-membres contributeurs nets au budget communautaire, l'UE va réduire sa voilure budgétaire à la veille de l'élargissement en plafonnant le budget à 1% du PIB (lettre des six Etats-membres contributeurs nets, 2003). Elle renvoie ainsi les nouveaux Etats-membres au marché et à l'investissement direct étranger qu'il leur appartient d'attirer en jouant des bas salaires et de la concurrence à la baisse sur l'impôt des sociétés. Quant au Traité de Lisbonne censé réconcilier élargissement et approfondissement, il maintient l'unanimité et donc le veto en matière de fiscalité, d'harmonisation sociale, de prévisions financières pluriannuelles et de ressources propres. Tout progrès vers l'équité et la solidarité en Europe passe désormais par le consensus des gouvernements compte tenu du rétrécissement des marges d'action nationales dans un marché à la fois plus unifié et plus hétérogène. Du point de vue de la solidarité, qui sera de plus en plus sensible à l'avenir du fait du nouveau recul de la croissance, l'UE est dans un état d'équilibre instable.

Il serait abusif voire absurde d'imputer à la seule UE la responsabilité de la dégradation de la croissance économique et de la cohésion sociale en Europe. Mais il est aussi un peu vain de simplement soutenir, même si cela est vrai jusqu'à un certain point, que sans l'UE les choses seraient encore pires. En réalité, l'UE pêche par omission et par impuissance. C'est dans le déficit d'instruments communautaires de politique économique et dans le conformisme de la pensée qui sévit au sein du 'pouvoir-Europe' qu'il faut chercher l'origine de nos difficultés. Impuissant à produire de la croissance et des emplois, 'le pouvoir-Europe' a opté pour sauver la mise des rentiers.

Le déclin économique de l'Europe

L'Europe, il est vrai, est entrée dans une phase historique de déclin économique relatif par rapport au reste du monde. Jouent ici des facteurs démographiques, institutionnels et systémiques sur lesquels nous n'avons qu'une prise limitée. Jetons un premier regard cursif sur la croissance et les inégalités avant de pousser plus avant plus tard la réflexion sur les causes profondes.



Source: N. Crafts, & G. Toniolo (eds.), *Economic Growth in Europe Since 1945*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), and OECD.

Les causes directes de la dégradation de la croissance absolue et relative en Europe - qui se situe à mi-chemin du Japon et des Etats-Unis et bien en deçà des pays émergents - tiennent à :

- sa démographie atone⁵ (vieillesse et immigration faible) qui ne stimule ni la demande, ni l'offre et qui pèse sur la consommation des actifs;
- son déficit d'innovation (gamme de produits, productivité globale des facteurs, efficacité énergétique) qui ne permet pas une montée suffisante en valeur ajoutée pour compenser le recul structurel dans les industries de maturité en migration vers les économies émergentes;
- la cherté relative du travail (coûts salariaux unitaires) consécutive d'un côté à la concurrence des pays à bas salaires et de l'autre aux caractéristiques des marchés nationaux du travail (pourtant différenciés⁶) : préférence pour le loisir, rigidité des salaires réels à la baisse, fiscalité reportée sur le travail et déficit de mobilité à la fois institutionnelle (hire and fire)- sauf dans les modèles scandinaves de flexicurité – et géographique de la main d'œuvre;
- et enfin l'impossibilité de mener une politique macro-économique effective au niveau de la zone euro à la fois pour faire face à un choc de demande et pour soutenir les réformes structurelles visant à la convergence des performances individuelles de croissance. Il existe une déperdition de puissance économique en Europe du fait de la division dysfonctionnelle des compétences entre UE et Etats-Membres. On y reviendra.

Les facteurs nouveaux qui se surajoutent désormais et obèrent les perspectives futures de croissance sont:

⁵ La proportion des plus de 65 ans dans l'UE est passée de 15% dans le milieu des années 90 à 25% aujourd'hui.

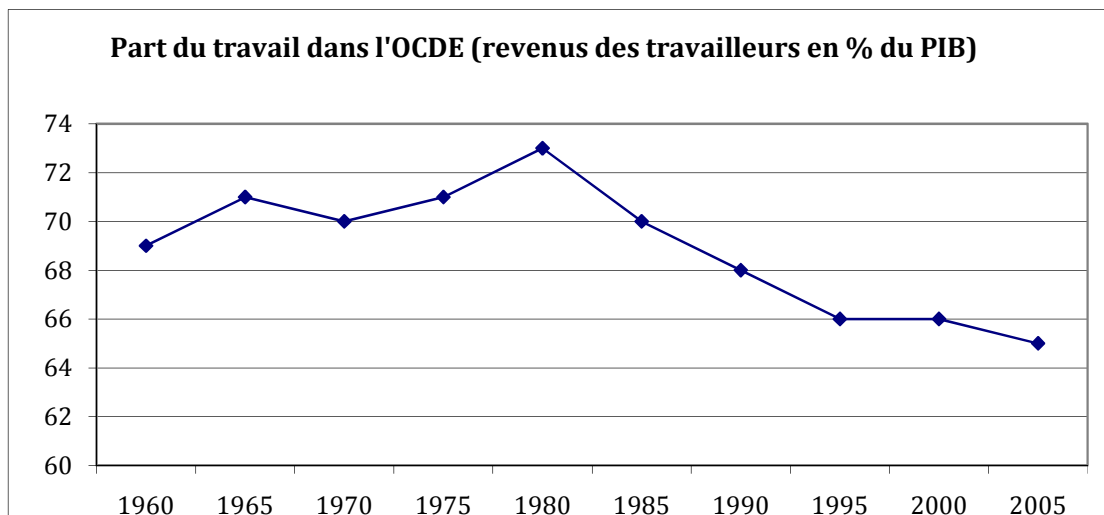
⁶ La dernière décennie a vu le coût unitaire du travail augmenter de 38% en Espagne, 25% en Italie, 17% en France, 20 % au Royaume Uni, 22% aux Pays-Bas et seulement de 3% en Allemagne.

- d'une part l'incontournable désendettement à venir (privé et public) consécutif au choc de demande de 2008 qui exercera un effet déflationniste sur le moyen terme (de cinq à dix ans)⁷;
- et d'autre part la hausse attendue, du fait de la demande croissante des pays émergents, des prix de l'énergie et des matières premières, qui va peser sur le pouvoir d'achat et sur la compétitivité.

Nous allons donc vivre une décennie de croissance lente. En fait les choses ne seront jamais plus comme avant pour l'Europe, qui a perdu sa position privilégiée de premier continent émergent et la rente qui s'y attachait depuis deux siècles.

La remontée des inégalités

Les causes de l'aggravation des inégalités sont quant à elles tantôt communes aux économies avancées et tantôt propres à l'UE. En Europe la part du travail dans le revenu est passée de 70% à un peu plus de 50%.



Source: OECD Economic Outlook Database

Les causes communes tiennent

- d'abord à l'innovation technologique qui différencie de plus en plus la productivité individuelle des travailleurs et donc des salaires selon les métiers et les qualifications et qui fait éclater les structures de production propices à un rapport de forces syndical avantageux (fin du fordisme);

⁷ Compte tenu de l'abondance des liquidités émises par la BCE et de la poursuite attendue de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières sur le moyen et le long terme, aucun économiste prudent ne se hasarderait à exclure le scénario inverse d'un désendettement public par l'inflation. Certains le jugent même préférable au motif que son coût retomberait sur les rentiers et non sur les travailleurs et les entrepreneurs. Les expériences d'une inflation qui échappe à tout contrôle -cas argentin- ou de la stagflation des années 70 qui combinait chômage et hausse des prix, doivent cependant rester présentes à l'esprit. Ce qui est sûr, c'est que le timing du retour à l'équilibre budgétaire et l'ordre dans lequel il interviendra selon les pays, sera déterminant.

- à la différence de la mobilité internationale entre d'un côté le capital et le travail très qualifié et de l'autre le travail non qualifié qui débouche sur des écarts de rémunération entre facteurs mobiles et immobiles;
- au déséquilibre du marché global du travail par l'irruption de la Chine et de l'Inde qui aboutit au doublement brutal de l'offre de travail dans les années 90 et à un stock de capital en progression plus lente;
- aux changements intervenus dans les spécialisations internationales respectives des économies industrielles avancées et des économies émergentes qui ont amené délocalisations (offshoring) et approvisionnements au-dehors (outsourcing). Ainsi au cours des deux dernières décennies la production manufacturière a crû de 300% dans les pays émergents contre 20% en Europe, au Japon et aux USA, avec une chute de 40% de la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total en Europe;
- et enfin et surtout à l'hyperfinanciarisation⁸ dont les caractéristiques majeures sont la mobilité désormais extrême du capital en quête de la plus haute rétribution, le prélèvement prédateur des intermédiaires financiers et des spéculateurs, la défiscalisation des patrimoines et des profits via les places offshore.

Les causes propres à l'Europe sont : la concurrence fiscale interne du fait de l'absence d'harmonisation communautaire significative -laquelle a constitué un facteur important dans la baisse de 10% de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu en Europe depuis 1995- ; une réussite mitigée de l'éducation de masse qui enregistre des performances en baisse et prend un tour inégalitaire dans lequel la reproduction sociale l'emporte sur la mobilité sociale ; les pièges à l'emploi ; l'impact sur les emplois et les salaires dans l'UE-15 de l'élargissement et de la concurrence – à la marge mais effective– des pays périphériques.

En fait, non seulement la rente échéant à l'Europe du fait de l'avance prise sur le reste du monde depuis l'avènement du capitalisme industriel en Grande-Bretagne à la fin du XVIIIe diminue ; mais le compromis social sur le partage de la rente en Europe se délite. Réalisé laborieusement en Europe, ce compromis culmine après la guerre avec les Trente Glorieuses. Il est aujourd'hui fondamentalement remis en question par la dissociation de traitement en matière de rémunération et de fiscalité entre facteurs mobiles et immobiles, essentiellement entre entreprises transfrontalières et gros patrimoines d'un côté et travail salarié ordinaire de l'autre. La croissance plafonnant, les revenus du travail vont progressivement se réduire relativement à ceux du capital de manière à maintenir le niveau de rémunération de ce dernier, du moins pour les entreprises cotées en bourse, souvent aux dépens des PME. En Europe, faute d'une innovation suffisante, le travail -en l'occurrence les emplois et les salaires- est devenu le principal facteur d'ajustement au bénéfice des grandes entreprises et des patrimoines. L'Europe a depuis trois décennies donné la priorité aux rentiers sur les salariés et sur les entrepreneurs jusqu'à aller, en 2008, sauver les banques au prix d'un

⁸ Aux Etats-Unis, la part de l'industrie financière dans la valeur ajoutée brute va passer de 3 à 15% en trente ans !

surendettement des Etats qui va grever la croissance sur le moyen terme. Mais si la croissance venait à plafonner à un niveau inférieur encore à celui de la décennie précédente, hypothèse probable, la pression sociale et politique pour contenir la dérive inégalitaire se ferait plus vive. Une société plus frugale -par nécessité- deviendra aussi une société plus 'partageuse' du fait de la dynamique démocratique. Le 'cycliste malgré lui' cessera d'être épaté par la 4X4 !

Une société aussi en crise...

Mais le point de vue sur la croissance et sur les inégalités ne peut pas être simplement économique - et dès lors ne met pas seulement en cause la politique économique, notamment celle de l'UE. Il est doit être plus large : sociologique, anthropologique, voire philosophique. La crise économique renvoie en effet aux transformations de nos sociétés dans des questions sensibles : l'éthique de travail, le cocooning et la dépendance, l'instabilité familiale, l'immigration clandestine et l'économie au noir avec sa frange mafieuse. Certains parleront de crise morale : ils dénoncent 'la déculturation'⁹ la montée des assuétudes de toutes sortes, la violence, la culture du divertissement de masse conjuguée avec une exacerbation de l'individualisme qui construit des individus-clones, la société-spectacle qui n'épargne pas le monde politique dont le crédit est miné notamment par la pipolisation et par une saturation médiatique *ad nauseam*. L'effort collectif est négligé, chacun étant encouragé à ne compter que sur lui-même, ce qui réussit mieux aux forts qu'aux faibles, ces derniers étant les dindons de la farce.

...et un « pouvoir-Europe » néo-libéral

Le reproche qu'il faut adresser au 'pouvoir-Europe' a été de rechercher la croissance et l'emploi en acceptant en contrepartie une aggravation des inégalités sociales. La croissance n'a pas progressé et les emplois créés ont été principalement des emplois partiels et précaires. Mais les inégalités, outre leur caractère inéquitable dès lors qu'elles sont excessives, érodent aussi la demande globale et à leur tour affaiblissent la croissance. D'aucuns parleront de duplicité, voire de complot : la croissance diminuant, la seule façon de maintenir la rémunération du capital est d'élargir sa part dans la valeur ajoutée. Tout le discours européen sur la croissance n'aurait donc eu pour objectif que de dissimuler le fait majeur qu'est le retour des inégalités. Comment s'étonner dans ce contexte que les référendums populaires sur la Constitution ou le Traité de Lisbonne aient généré tant de suspensions et tant de passions ? Ignorer l'ambiguïté de l'UE sur ce point interdit une analyse en profondeur de l'ambivalence de l'opinion vis-à-vis de l'UE.

Cette préférence collective implicite pour les inégalités est une idée neuve en Europe. Elle a été légitimée par une soi-disant supériorité du modèle anglo-saxon longtemps présenté comme une référence par l'école néolibérale. Or non seulement ce modèle est lui-même en crise, mais il est surtout à l'origine de la crise du capitalisme de marché occidental et du recul de son influence dans le monde. L'étonnant est que la social-

⁹ La grande déculturation, Renaud CAMUS, Fayard, 2008, op.cit. par Jean-Pierre LEBRUN dans un ouvrage à paraître chez DENOEL : « La condition humaine n'est pas sans conditions » Les auteurs mettent en évidence les limites et les dangers de la « culture immédiate » sans effort et sans savoir.

démocratie et la démocratie chrétienne qui ont fait l'Europe et qui étaient garants du modèle européen se soient ainsi laissé à ce point abuser. Le moment de vérité est venu avec la crise systémique du capitalisme occidental qui ne laisse plus d'autre choix à l'UE que de prendre le risque de faire bloc, 'hanging together' selon la formule de Benjamin Franklin,¹⁰ et de franchir un double saut dans l'intégration politique et dans la modernisation du modèle européen de développement, les deux étant étroitement liés. Ce sursaut de l'Europe se joue d'abord au niveau de la zone euro dont l'unité conditionne celle de l'UE. Car l'effondrement de la zone euro - un bien vilain vocable pour un projet politique aussi fort - pourrait briser le marché unique et déclencher le jeu des dominos qui aboutirait à la déstabilisation du continent parce que l'UE perdrait sa force polarisante vis-à-vis de sa périphérie. Approfondissons donc les risques qui pèsent aujourd'hui sur le cœur du projet européen, à savoir sur son modèle de développement dont la vitalité conditionne la capacité de projection de l'Europe dans le monde.

2. La double transformation systémique du capitalisme de marché occidental: dérèglement de la finance et basculement vers l'Est

J'ai déjà dit l'importance de la globalisation dont la maîtrise des effets et de la gouvernance fournit aujourd'hui sa première raison d'être à l'intégration européenne. Or cette globalisation a finalement débouché sur une crise systémique du capitalisme de marché occidental qui en a pourtant été le moteur, mais qui en est aujourd'hui le dupe¹¹. Le quasi-arrêt de la croissance qui annonce une montée irrésistible du chômage à politiques inchangées, ne se ramène en effet pas à une simple récession que le cycle va résorber de lui-même, aidé par le jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques et des mesures discrétionnaires de relance. Cette récession peut en effet encore évoluer soit vers un double dip (forme du cycle en W), soit vers un L, en l'occurrence une dépression qui se prolongerait pendant une décennie et se traduirait dans une croissance nulle ou négative (Japon) ou nulle ou lente (UE). Or notre société fonctionne sur la base implicite d'une croissance continue. Une rupture dans cette évolution révèle une crise du système et non pas une crise dans le système.

Le capitalisme de marché

Evoquer une crise systémique du capitalisme de marché implique qu'on distingue ce dernier de l'économie de marché à laquelle il s'imbrique pourtant étroitement dans notre régime économique. Disons simplement que 'l'économie de marché' est l'univers concurrentiel - walrasien, diraient les théoriciens- des individus et des PME qui prennent le prix et l'environnement de marché pour donnés et sont soumis à la loi commune. Le 'capitalisme de marché' est l'univers de la grande entreprise transnationale et des marchés financiers globaux : d'un côté le pouvoir de marché de la firme y est considérable parce que la concurrence est très imparfaite (oligopolistique

¹⁰ On connaît l'avertissement adressé par Benjamin Franklin à ses compagnons insurgés contre le colonisateur britannique en 1776 : « We must hang together , gentlemen, ...else, we shall most assuredly hang separately ». Il joue ici sur l'expression 'hanging together', faire bloc, et 'hang separately', être pendus séparément.

¹¹ C'est le moment de se rappeler le mot de Lénine à propos des capitalistes pour illustrer les contradictions du système : « ils nous vendront la corde pour les pendre ».

ou monopolistique) tandis que de l'autre, sa capacité de façonner l'environnement des affaires (accès à l'énergie et aux ressources minérales, accès à la recherche et aux marchés publics, niches fiscales, pressions sur les gouvernements étrangers notamment pour les gros marchés publics, exemptions des règles de concurrence et recours à l'antidumping) renvoie à l'alliance du Prince et du Marchand évoquée par Fernand Braudel, père putatif de cette distinction féconde entre économie de marché et capitalisme. En cela ceux qui parlent de 'démocratie de marché' parce qu'ils jugent la première indissociable du second, vont peut-être un peu vite en besogne. En réalité, la relation entre les deux est complexe et la démocratie doit être animée en permanence par le débat intellectuel et le combat politique pour contenir la captation du pouvoir normatif et financier par les forces du capitalisme de marché. Or la réflexion n'alimente plus aujourd'hui le forum politique désormais accaparé par l'audiovisuel, avec le double risque de la politique-spectacle et du contrôle politique des médias par de grands acteurs de marché.

C'est en effet le capitalisme de marché qui imprime sa marque à l'évolution économique de nos sociétés. Jouant habilement tantôt de son privilège de 'déterritorialité' qui lui assure la mobilité, et tantôt au contraire de sa proximité du pouvoir de son Etat d'origine qui lui garantit l'influence, il arbitre entre les régimes de régulations nationaux à l'échelle de l'Europe et du monde. Mais un vide s'est créé entre la régulation nationale érodée par la globalisation et la gouvernance globale dont la mise en place est tenue en échec par les conflits d'intérêts et de conceptions entre économies avancées et économies émergentes. Les premières sont elles-mêmes rivales et otages de leurs grands opérateurs industriels et financiers. Les secondes ont opté pour des stratégies de développement éloignées de la norme occidentale. Pourtant seule une robuste gouvernance multilatérale pourra limiter le pouvoir d'arbitrage des grandes firmes et des marchés financiers et prévenir les conflits de systèmes.

Sa force

Les avantages du capitalisme de marché sont établis par deux siècles de progrès économique et social, du moins dans le 'monde européen' qui s'étend à l'Amérique du Nord et à l'Australie-Nouvelle Zélande : son efficacité et sa capacité de croissance par l'innovation et la concurrence sous l'aiguillon du profit, en ont fait l'agent principal d'accumulation du capital indispensable à la croissance, et ont donné deux siècles d'avance à l'Europe sur le reste du monde. Mais la concentration de richesse et de pouvoir peut être poussée au point de constituer une menace pour l'ordre démocratique, notamment aujourd'hui par le contrôle des médias.

Le capitalisme de marché a toujours été, par vocation, international; désormais il est global. D'un côté il cherche à s'émanciper du carcan de la régulation -notamment l'Etat-providence et l'organisation des marchés du travail- et de l'autre il est en constante recherche de main d'œuvre disciplinée et bon marché et de nouveaux marchés. Dans sa quête de nouvelles frontières, le capitalisme occidental s'est avéré, au cours des trois dernières décennies, le principe dynamique de l'unification du monde contemporain après l'effondrement du communisme. Le capitalisme de marché a réalisé par le jeu du commerce et de l'investissement direct étranger un degré d'unification du monde et de convergence Nord-Sud qui avaient jusque là échappé à la politique internationale de

développement. Mais il ne l'a pas fait sans coûts sérieux : le premier d'entre eux est la guerre – conflits mondiaux ou guerres périphériques- qui est le plus souvent le produit lointain, voire direct, des rivalités au sein du capitalisme de marché global dont les formations nationales s'entendent à instrumentaliser les Etats. Mais il est d'autres failles par lesquelles naissent tensions internes et conflits.

Ses failles

Le capitalisme de marché présente en effet trois défauts génétiques: laissé à lui-même, il aggrave à la fois les inégalités interpersonnelles de départ dans la vie, l'instabilité du cycle économique et la pression sur l'environnement. La régulation du capitalisme de marché (embedded liberalism) hérité du New Deal et de la dernière guerre avec le fordisme, Bretton-Woods et l'Etat-Providence beveridgien ou bismarckien, a cherché à équilibrer les tensions inhérentes au système. Elle y est arrivée le mieux pendant les Trente Glorieuses dont le caractère exceptionnel, non soutenable et non généralisable nous a cependant échappé, sûrs que nous étions d'avoir réconcilié les contradictions du capitalisme de marché.

Depuis les années quatre-vingt, le capitalisme de marché n'a cessé de se déployer à l'échelle du monde à travers ses firmes globales et sous l'aiguillon des marchés avec sa redoutable efficacité. Il s'en est suivi une nouvelle globalisation de l'économie animée par une double révolution contrastée dans sa dynamique et ses effets.

La globalisation utile: le commerce

Dun côté, il y a eu une révolution utile, celle de la globalisation de l'économie réelle avec l'avènement des chaînes globales de production des firmes transnationales qui ont essaimé leurs segments d'activité à travers le monde en exploitant les avantages comparatifs inhérents à des stades particuliers de production, dans les différents pays. La chaîne globale de production est le produit joint de l'innovation technologique (technologies de l'information et transports par containers) et de la libéralisation commerciale, depuis la guerre, au sein du GATT et, depuis 1995, de l'OMC. Elle est le fait de la firme globale, désormais agent principal du capitalisme mondial quelle que soit son origine. Cette globalisation-là a accru la productivité, soutenu la croissance mondiale et assuré une convergence Nord-Sud, en l'occurrence une convergence Est-Ouest qui se généralise avec les BRICS¹² dont la part dans le PIB mondial bondit de 16 à 22% entre 2000 et 2008. Le fait majeur de cette nouvelle globalisation réelle est le mariage étonnant du Parti Communiste Chinois et de la firme globale. La stratégie chinoise (planning à long terme, réformes permanentes menées de façon expérimentale, mobilité et discipline sociale, investissement technologique massif et exploitation des marges de liberté laissées par les règles internationales à un 'pays en développement') a abouti au miracle chinois dont il y a lieu de se réjouir en raison de son impact positif sur les conditions de vie des Chinois ordinaires. Mais à ce miracle correspond aussi un transfert irréversible vers l'Asie d'une partie de notre base industrielle et donc de bon nombre d'emplois stables et bien rémunérés. En outre et surtout, l'Europe devra dorénavant compter avec la Chine comme puissance globale à part entière. Elle entrera en rivalité avec elle pour les marchés, pour les ressources et

¹² Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud, parmi lesquels la Chine constitue l'élément moteur.

pour la gouvernance. La nécessité impérieuse de coopération avec la Chine, notamment à travers le système multilatéral, sur la finance, le commerce, le climat et les ressources, va imposer d'accélérer l'unification politique de l'Europe. Cette crise en fournit l'occasion.

La globalisation dangereuse: la finance

D'un autre côté, il y a eu au cœur de la globalisation une autre révolution, celle de l'hyperfinanciarisation, dont il apparaît désormais clairement que ses inconvénients l'emportent nettement sur ses bienfaits. Alors que la libéralisation commerciale génère des gains de bien-être, la libéralisation financière a surtout modifié la répartition de ces gains ; ce faisant elle a produit de l'instabilité et contribué fortement aux inégalités par sa recherche de retours sur investissement incompatibles avec la croissance moyenne de la productivité, par le prélèvement abusif de l'industrie financière pour réaliser cet objectif et par le jeu de la spéculation. La globalisation financière est le produit de:

- la défaillance du système monétaire international (découplage or/dollar de 1971 et politique monétaire laxiste de la FED des années Greenspan) qui a autorisé des déséquilibres extérieurs structurels ('Chinese factor' anti-inflationniste et achats massifs de T-bonds par les autorités chinoises) et des niveaux d'endettement interne, en définitive très instables;
- l'idéologie néolibérale (Reagan-Thatcher) qui va bien au-delà du libre-échange commercial: à la priorité donnée à l'offre et au marché s'ajoutent l'abandon du contrôle des changes par les Etats et la libération des mouvements de capitaux internationaux ; les privatisations de principe et la norme politique des '3D' (dérégulation, déspecialisation, désintermédiation), surtout en finance; l'effacement de la banque traditionnelle devant la bourse, elle-même dominée par les fonds institutionnels, tandis que les marchés financiers le sont par les hedge funds et les spéculateurs;
- la sophistication incontrôlée, en réalité incontrôlable en interne et en externe, de l'innovation financière (titrisation, dérivés) et de pratiques comptables (mark to market) ou d'audit (agences de notation) discutables voire malhonnêtes (conflits d'intérêts).

La financiarisation amplifie l'effet des nouveaux rapports de force capital/travail: elle contribue moins à la croissance et de plus en plus à l'instabilité et aux inégalités. La crise financière de Wall Street va mettre en évidence l'articulation des dérives systémiques (les inégalités compensées par l'endettement¹³) et des policy-failures aux Etats-Unis (politique monétaire laxiste facilitée par les importations de Chine et les achats de T-bonds de la Chine et supervision financière défaillante des autorités et des agences de notation, leverage excessif des banques et des hedge funds). En Europe on n'a rien vu venir tant la fascination pour les méthodes anglo-saxonnes faussait le

¹³ La dette des ménages américains a crû de 760% de 1980 à 2007 jusqu'à la crise des subprimes et a excédé le PIB à partir de 2006.

jugement des autorités de surveillance financière¹⁴ et celui du pouvoir politique, en particulier 'le pouvoir-Europe' dont on aurait pu attendre une posture intellectuelle davantage en surplomb sur ces évolutions complexes.

Le grand bouleversement des années 2000

La dynamique de la globalisation a donc induit deux transformations majeures. D'une part le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie signifie à la fois transfert de richesse et partage du pouvoir (normatif et géopolitique) avec de grands pays –en particulier la Chine. Le relais du G7 pris par le G20 et le recours aux fonds souverains chinois, russes, et saoudiens pour sauver les banques et les Etats occidentaux en faillite sont emblématiques de ce renversement de rapports de forces. Que certaines des économies émergentes expérimentent d'autres voies vers le développement pose le problème de la compatibilité et de la convergence des modèles de gouvernance entre Etats-Unis, UE et BRICS. La direction de la gouvernance globale pose un défi nouveau dès l'instant où l'Occident a laissé une partie de son magistère de pensée avec son pouvoir financier dans l'effondrement de Wall Street. En cela l'épisode du 15 septembre 2008 sera-t-il peut-être retenu à l'avenir par les historiens comme l'emportant en signification sur l'attentat contre le World Trade Center du 11 septembre 2001.

D'autre part la remise en question de notre modèle d'économie sociale de marché, rudement sollicité par la globalisation, va imposer à l'Europe de revoir à la fois sa stratégie de productivité pour gagner malgré tout de la croissance mais aussi revoir le partage de la valeur ajoutée parce que cette croissance restera faible. Cela nécessitera de remettre à plat la répartition des compétences entre le niveau communautaire et le niveau des Etats, particulièrement dans la zone euro, de manière à regagner une capacité de gouvernance plus effective en matière de croissance, de stabilité et d'équité en Europe. Le déficit de centralisation de la politique économique en Europe, compte tenu de son niveau à la fois élevé et encore insuffisant d'intégration, sera maintenant l'objet de mon propos.

3. L'UE aux prises avec ses forces centrifuges

L'UE offre à l'Europe la seule dimension pertinente pour créer les conditions internes et externes de sortie de la crise. Mais on se heurte ici à la difficulté d'articuler la politique sur trois, voire dans le cas des Etats fédéraux, sur quatre niveaux en raison de conflits entre identité et légitimité démocratique d'un côté, et efficacité de la politique de l'autre. La subsidiarité, un concept surfait en raison de sa pertinence relative à la taille des Etats-membres, ne nous aide pas beaucoup ici. C'est en effet par la négociation entre grands et petits Etats que se réalise l'équilibre des compétences. Le Conseil européen est le lieu incontournable de cette négociation qui va s'avérer permanente tant que nous ne serons pas sortis de la crise de la zone euro avec une véritable gouvernance économique. L'approche des petits pas l'emportera sans aucun doute sur les grands desseins. Le chemin sera sinueux et la lisibilité pour le citoyen à peu près nulle. C'est pourquoi il vaut la peine de fixer des points de repères normatifs à

¹⁴ Le total de la dette des banques et des entreprises est passé à 250% du PIB en Europe en 2008 contre 61% pour la dette des Etats.

la fois pour évaluer la cohérence de cet inévitable ‘muddling through’ et pour fournir un narratif utile pour le débat citoyen.

Saisir la dynamique de l’intégration européenne dans ses moments essentiels en prenant distance des mythes fondateurs de l’Europe aide à concevoir un cadre conceptuel pour l’action politique aujourd’hui.

Une Europe par le marché...

Premièrement, la construction européenne doit plus au départ à la politique américaine de ‘containment’ du pouvoir soviétique dans le cadre de la Guerre froide qu’à une hypothétique réconciliation franco-allemande qui interviendra beaucoup plus tard. Il n’y a pas de grand dessein à l’origine de la construction communautaire, même si l’idéal européen est bien présent au Congrès de la Haye. Mais les circonstances du moment imposent de préférer la voie fonctionnelle (intégration passive par le marché) à l’affirmation d’une finalité politique commune (high politics). Celle-ci reste ouverte, mais ambiguë, sur le fédéralisme et sur le modèle social européen ; en outre elle est amputée dès l’origine d’une composante essentielle puisque la responsabilité de la sécurité européenne est d’emblée évacuée¹⁵ du processus d’intégration et confiée à l’Otan. Cette finalité politique originelle laissait ouverte la perspective d’une Europe-modèle et d’une Europe-puissance. Mais ni la France, ni l’Allemagne ne se sont jamais expressément engagées sur cette option. Du coup celle-ci s’est trouvée de facto diluée à l’instigation obstinée de la Grande-Bretagne, rejointe dans son euroscepticisme par plusieurs Etats-membres récemment entrés dans l’UE qui partagent sa vision d’une Europe maintenue à un niveau proche d’une zone de libre-échange.

L’approche fonctionnaliste s’est longtemps révélée habile et féconde puisque l’intégration a pu se réaliser ainsi sous le couvert du grand marché en emportant l’adhésion de l’opinion publique du moins jusqu’au rejet du Traité Constitutionnel par la France et les Pays-Bas (2005). Mais lorsque le marché, faute de projet politique commun explicite sur le modèle, a pris systématiquement le dessus dans les arbitrages entre d’un côté les quatre libertés de circulation et la concurrence, clés de l’efficacité, et de l’autre les exigences d’équité et de solidarité, l’approche fonctionnaliste a commencé à montrer ses limites. Un degré aussi élevé d’intégration que celui réalisé en Europe exige en effet un pouvoir central plus politique pour produire de l’harmonisation, des politiques communes et de la solidarité budgétaire. Paradoxalement, les Etats s’appuient parfois sur cette carence pour refuser des transferts résiduels, mais parfois effectifs, de souveraineté et ainsi bloquer l’achèvement du marché unique dans certains secteurs.

...une division des tâches dysfonctionnelle

Deuxièmement, la division du travail entre UE et Etats-membres se fait selon une clé qui va s’avérer graduellement une redoutable inconsistance institutionnelle. Revenant à la classification de Musgrave, l’UE se voit attribuer la fonction d’efficacité dans l’allocation des ressources en vue de la croissance, mais essentiellement par la voie de

¹⁵ Le rejet du traité de la Communauté Européenne de Défense par l’Assemblée nationale française en 1954 constitue avec le recul une redoutable émasculature du projet européen.

l'unification du marché et non par des politiques communes industrielle, de recherche, d'énergie, de transports ou sectorielles, sauf pour l'agriculture. La stabilisation du cycle – arbitrage entre chômage et inflation – et la redistribution en vue de l'équité restent l'affaire des Etats-membres, du moins jusqu'en 1999 pour ce qui est de la politique monétaire, transférée alors à la BCE pour les pays de la zone euro.

Cette distribution des compétences va s'avérer une combinaison réussie pendant les Trente Glorieuses. Elle va se détériorer par la suite sous l'effet de deux évolutions. D'un côté, la mobilité des facteurs va s'accroître du fait du passage au marché unique et à la monnaie unique. Ce faisant elle va pousser à la mise en compétition entre Etats-membres sur les politiques industrielles -pourtant fortement contraintes par la politique de concurrence et du marché intérieur- et de redistribution. Cette évolution sera exacerbée par l'élargissement, facteur d'aggravation de l'hétérogénéité. Le concept anglo-saxon d'espace économique de mise en concurrence des politiques l'emporte ainsi sur l'idée d'un espace de coopération. On trouvera peut-être ici une partie de l'explication de la persistance des spécialisations économiques internationales propres à chaque Etat-membre au terme d'un demi-siècle d'intégration et qui compliquent aujourd'hui tellement le fonctionnement de l'Union économique et monétaire. De l'autre côté, les progrès de la globalisation appelleraient des réponses communes sur la politique monétaire internationale, la régulation financière, la fiscalité et la sécurité. Mais le déficit d'intégration politique interdit à l'Europe de se projeter efficacement sur la scène internationale. Or c'est sur ce plan que la grande dimension de l'Europe élargie est la plus utile.

Les succès et les ratés de l'intégration

Troisièmement l'Europe tourne le dos au keynésianisme qui a montré ses limites avec la stagflation dans les années 70, et opte pour l'économie de l'offre et le monétarisme de l'Ecole de Chicago. La priorité à l'offre (productivité et concurrence) est bizarrement dénommée compétitivité, concept tout-à-fait inapproprié pour un ensemble de 500 millions d'habitants qui ne tire que 10% de son PIB de ses exportations. Le chemin de l'économie de l'offre est ponctué de trois étapes.

- Le marché unique (1992);
- La monnaie unique (1999);
- La Stratégie de Lisbonne (2000) et dans la foulée de son insuccès, son clone la Stratégie 2020;

Les deux premières étapes marquent des avancées majeures et fondatrices qui dépassent les attentes initiales des fondateurs de l'UE, tandis que la troisième n'est qu'un exercice d'état-major vendu à une opinion indifférente et sceptique, comme une bataille sur le terrain. Mais chacune de ces étapes laisse son lot de problèmes non résolus :

- a) Le marché unique ne débouchera pas, comme l'escomptait Jacques Delors, à travers le dialogue entre patrons et syndicats européens sur des accords significatifs ouvrant la possibilité d'avancées sociales; or dans ce domaine, la méthode communautaire bute sur l'unanimité de sorte qu'il n'est pas

d'alternative législative à la défaillance des partenaires sociaux. Par ailleurs le marché unique reste inachevé dans les secteurs horizontaux stratégiques que sont l'énergie, les télécommunications, le marché digital et les services financiers, là où dominant pouvoir réglementaire et politique industrielle des Etats avec des distorsions de concurrence et des dysfonctions considérables, témoin la crise financière ! Le brevet européen reste en panne.

- b) L'UEM est un mariage de raison conclu sous la contrainte, en l'occurrence elle est la contrepartie de la réunification allemande obtenue par la France. En outre ce mariage n'est pas consommé puisque la gouvernance économique de la zone euro fait toujours défaut. De ce fait la zone euro n'est pas viable sans un renforcement institutionnel drastique -même s'il ne peut que être graduel- dès le moment où se multiplient chocs économiques et financiers.

La zone euro est en effet d'abord conçue comme le prolongement du marché unique : il s'agit d'abaisser les coûts de transaction monétaires et de réduire l'incertitude sur les taux de change intra-communautaires. Elle n'est pas conçue comme un projet politique¹⁶ malgré la dimension de bien public d'une monnaie commune : la politique monétaire est strictement bornée par le Traité de Maastricht et la politique budgétaire ramenée à une discipline des déficits excessifs par le Pacte de Stabilité et de Croissance. Construite sur la seule hypothèse du contrôle de l'inflation, la zone euro s'est trouvée désarmée devant une crise financière et devant une récession sévère toujours susceptible de déboucher sur une dépression.

Or la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale. Le problème central de la zone euro tient à l'hétérogénéité des spécialisations industrielles plus ou moins avantageuse des Etats-membres (price takers/price makers) : le surplus courant structurel de l'Allemagne sur les pays du 'club Med' -passé de 0,8 à 1,5 % de leur PIB agrégé de 1999 à 2008- qui doit bien être financé par les marchés, donne la mesure de ces différences.

Cette hétérogénéité des économies nationales les expose à des chocs asymétriques, or la mobilité du travail et la flexibilité des salaires qui permettraient de corriger les déséquilibres extérieurs nés de tels chocs sont très faibles dans l'ensemble de la zone euro. Qui plus est, et paradoxalement, l'expérience va montrer que la protection assurée par l'euro va nourrir chez les gouvernements, désormais à l'abri de la dépréciation de leur monnaie nationale, un faux sentiment de sécurité qui va les amener à risquer des politiques budgétaires et de compétitivité imprudentes qui vont constituer autant de 'chocs asymétriques' internes d'origine politique.

Une zone monétaire suboptimale à ce point demanderait, au niveau central en complément de la politique monétaire fédérale, la mise en œuvre d'une gamme d'outils structurels et macroéconomiques effectifs pour renforcer

¹⁶ Voir cet étonnant propos du Ministre allemand des Finances, pourtant européen convaincu, Wolfgang Schäuble au Monde du 26 juin 2010 : nos amis anglo-saxons ne peuvent pas comprendre que « ...nous puissions adopter une monnaie unique tout en maintenant nos souverainetés nationales respectives. »

l'homogénéité de la zone, prévenir les stratégies déviantes et gérer les crises financières, qu'elles impliquent les Etats ou les banques. Le renforcement de la surveillance et des disciplines peut se révéler insuffisant s'ils ne sont pas flanqués de mécanismes de solidarité effective et automatique. Idéalement seul un budget significatif pour la zone euro permettrait les transferts stabilisateurs automatiques nécessaires. Pendant un certain temps des formules pragmatiques peuvent néanmoins pallier l'absence d'un tel budget.

- c) La mise en place du marché unique et de la monnaie unique ont eu pour effet de faciliter la mobilité des entreprises et des capitaux. Faute d'une harmonisation préalable, cette mobilité accrue avive la concurrence fiscale sur les facteurs mobiles (entreprises transnationales, gros patrimoines financiers et revenus des 'high flyers'). Il existe ici une asymétrie entre petits et grands Etats, les premiers pouvant plus facilement jouer les passagers clandestins et engager une course au moins-disant fiscal à leur profit au détriment des seconds. L'avènement du marché unique et de la monnaie unique sans harmonisation fiscale affectent ainsi la capacité des Etats à gérer les inégalités.
- d) Non seulement le budget fédéral est bloqué à 1% du RNB par les 6 Etats-membres contributeurs nets (2003), mais, il est de moins en moins alimenté par des ressources propres; en fait il l'est essentiellement par des contributions nationales en proportion du PIB.

4. La cohérence, clé d'une croissance plus égalitaire

L'Europe est l'échelon d'action efficace de la puissance publique pour trois motifs : elle fournit à la fois un espace économique continental, un périmètre efficient de politique économique, monétaire, financière et fiscale et un rapport de forces avantageux avec le reste du monde. Commençons par ce dernier point, sans doute le plus important puis qu'il s'agit de façonner l'environnement institutionnel de la globalisation, c'est-à-dire, la coopération en matière de politique économique internationale et l'imposition de règles communes aux forces du marché de manière à prévenir la guerre des capitalismes.

les enjeux globaux à affronter et les biens publics mondiaux à produire:

- Le libre échange constitue plus que jamais, dans le contexte actuel de crise, le bien public mondial par excellence, car une résurgence du protectionnisme dans un pays déclencherait un effet de domino qui amènerait à une chute brutale des échanges mondiaux et donc de la production et de l'emploi. L'OMC est la meilleure protection contre le protectionnisme: le mandat de surveillance que lui a confié le G20 dès novembre 2008 se révèle un outil efficace de dissuasion ; mais une conclusion prochaine du Doha Round pourrait renforcer la confiance et aider à la reprise.
- La réduction des déséquilibres extérieurs structurels, qui ont contribué à la croissance mondiale depuis deux décennies mais qui sont aujourd'hui une source majeure d'instabilité en raison du niveau élevé de l'endettement

américain et du caractère déflationniste du surplus chinois, requiert fondamentalement l'inversion des trajectoires d'épargne et de consommation aux USA et en Chine.

- La révision du système monétaire international: la résorption des déséquilibres va amener une réorganisation du système qui devra graduellement passer du dollar à un panier de monnaies de type DTS - incluant un yuan libéralisé.
- La sécurité d'approvisionnement en matière d'énergie, d'eau, de matières premières et de nourriture, et le partage équitable de ces ressources ainsi que la liberté et la sécurité des routes d'accès appellent une coopération internationale efficace entre économies avancées, économies avancées et économies en développement. Le marché constitue sans doute une partie essentielle de la réponse, mais l'imbrication des opérateurs et des gouvernements exige la formulation de règles et des transferts de ressources.
- Enfin la grande affaire du climat et celle, non moins importante de l'énergie, nécessitent aussi une forte discipline et une forte solidarité internationales.

A défaut d'un système coercitif comme l'OMC en raison de l'existence de l'Organe de Règlement des Différends, il existe une gamme de réponses possibles à la question de la gouvernance économique globale qui vont de la coordination à la rivalité, celle-ci étant susceptible de dégénérer en guerre économique. En toile de fond, en effet, la compétition pour les ressources et la rivalité entre modèles de gouvernement pourraient conduire à une rivalité entre continents et dès lors déboucher sur une guerre économique et commerciale.

L'UE a vocation à contribuer à un G3, noyau d'un G20 –qui, lui, restera de façade- pour animer la restructuration du système de gouvernance multilatérale prenant en compte le fait nouveau de la multipolarité.

Le renforcement institutionnel de la zone euro : l'indispensable triple souveraineté

La zone euro est désormais la clé de voûte de l'intégration : sa dislocation romprait l'unité du marché unique et affaiblirait la capacité de l'UE de stabiliser son voisinage. C'est donc sur elle qu'il faut concentrer la réflexion - quitte à consolider, pour un temps, le fait déjà acquis d'une Europe à deux vitesses.

La zone euro doit se libérer à la fois de la pression des marchés financiers, qui pèse sur son unité et sa stabilité, et de l'ingérence du FMI, qui limite son autonomie. La tutelle de ce dernier sur des Etats-membres de la zone euro apparaît en effet tout-à-fait incongrue, notamment en raison du poids du Trésor américain dans sa gestion et de l'absence de la zone euro dans le tour de table malgré la surreprésentation européenne. La zone euro doit affronter les marchés, non pas en formations séparées comme aujourd'hui à travers la notation des dettes souveraines des Etats-membres individuels et du spread des taux, mais en bloc à travers le taux de change de l'euro. C'est ce que font les grandes puissances économiques comme les Etats-Unis, la Chine,

l'Inde. Mais cela demande davantage d'unité et de centralisation pour aboutir à une discipline effective et, en contrepartie, une véritable solidarité institutionnalisée pour partie automatique, et pour partie discrétionnaire et conditionnelle. Par ailleurs, il faut se libérer de l'ancrage allemand inhérent à un intergouvernementalisme opérant par décisions ad hoc, notamment parce qu'il comporte un risque déflationniste. Il faut y substituer une coordination communautaire coercitive qui rendrait ainsi possibles aujourd'hui des stratégies de désendettement à géométrie variable selon les capacités des pays.

Pour échapper à la pression des marchés financiers, la zone euro doit donc s'assurer de la triple souveraineté indispensable à son fonctionnement, c'est-à-dire dans les domaines de la gouvernance économique, de la régulation financière et de la fiscalité. La raison en est évidente - il existe des liens puissants -en fait de véritables vases communicants- entre les piliers de la gouvernance de la zone euro : ainsi la crise latente de liquidité du marché interbancaire avant la publication des stress tests sur les banques européennes peut compromettre la reprise lors de la mise en œuvre des stratégies de sortie des déficits des Etats; ainsi la concurrence fiscale (ingénierie fiscale, évasion et fraudes fiscales) complique-t-elle le retour à l'équilibre budgétaire, ou encore son impact sur les coûts relatifs du capital et du travail aboutit-il à renchérir le coût du travail et à aggraver le chômage.

En revanche, cette exigence de triple souveraineté ne concerne pas d'emblée au même degré l'UE-27 dans son ensemble. Il convient en effet de distinguer entre les trois domaines : la gouvernance économique de la zone euro est spécifique à celle-ci ; par contre, la régulation financière devrait être commune à toute l'UE-27 en raison de la nécessité d'assurer l'unité du marché des services financiers et la mobilité des capitaux et des entreprises ; quant à l'harmonisation de la fiscalité, elle peut être circonscrite pour un temps à la zone euro par le truchement de la coopération renforcée.

Souveraineté monétaire

Elle comporte les attributs de pouvoir et les outils de politique économique nécessaires au bon fonctionnement de l'UEM soit:

- Une gouvernance économique effective : surveillance ex-ante des budgets et coordination effective des déficits et des surplus, c'est-à-dire comportant sanctions et récompenses ; articulation du policy-mix et des réformes structurelles;
- Mécanismes de défense et de prévention des crises (fonds de stabilisation, eurobonds, fonds monétaire européen) ;
- Un budget de type McDougall (2-2,5% du PIB en régime préféral)¹⁷ ;
- Une représentation unifiée de la zone euro au Conseil d'administration du FMI.

¹⁷ Dans son rapport de 1976, le groupe McDougall évoque le niveau de 5-7% pour une fédération avec secteur public restreint, contre 20-25% aujourd'hui aux USA

Le processus de renforcement de la zone euro a débuté avec les moyens du bord dans une conjoncture très difficile malgré le peu de secours apporté par le Traité de Lisbonne. Il faut d'abord saluer l'effort du Conseil européen et de son Président, Herman Van Rompuy, pour les résultats obtenus jusqu'ici.

L'UE-27 a en effet entrepris de doter la zone euro d'outils destinés à renforcer sa gouvernance (défense passive) sous la pression des marchés financiers, mis en éveil par les atermoiements allemands¹⁸ - destinés à mettre la Grèce dans l'obligation de se réformer - mais qui ont causé des dégâts collatéraux pour la BCE, contrainte de monétiser directement et indirectement de la mauvaise dette publique grecque dans l'attente de la mise en œuvre du plan de sauvetage de l'UE et du FMI. Ces outils comportent le renforcement des volets préventif et correctif du Pacte de Stabilité et de Croissance qui intègre désormais la trajectoire de l'Etat-membre en matière de dette publique, la qualité de la statistique, et le dispositif de stabilisation financière¹⁹.

Mais il faut aussi continuer à presser les instances européennes de décision – Commission, Conseil et Parlement- de le mener plus avant parce que l'équilibre réalisé à ce stade reste foncièrement instable et précaire. Le fédéralisme budgétaire est inéluctable ; à défaut la BCE sera amenée à sortir de sa fonction strictement monétaire et à compromettre son indépendance.

Souveraineté financière

La croissance de l'économie réelle et la stabilité financière commandent de faire 'rentrer la finance dans son lit' et d'en refaire un métier ordinaire à rentabilité 'normale'. Ceci implique une révolution à la mesure de la gravité de la crise dont les séquelles continuent à se prolonger dangereusement. L'unité du marché exige la centralisation des fonctions de régulation, de supervision des régimes nationaux de supervision et un financement communautaire lorsqu'une banque systémique est exposée à la banqueroute:

- Centralisation hiérarchisée de la régulation et de la supervision financières (surveillance communautaire macro-prudentielle et tutelle des superviseurs nationaux);
- Sauvetage des banques transfrontalières (autorité et fonds de résolution communautaires)²⁰;

¹⁸ Résistance au bail out d'un Etat défaillant de la zone euro, interdit par le Traité en raison de la crainte exprimée d'une objection de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

¹⁹ le mécanisme de stabilisation financière mobilise 750 milliards d'euros qui se décomposent en 440 milliards d'euros de garantie fournis par les Etats-membres de la zone euro et par deux non-Membres, 60 milliards de prêts accordés par la Commission à partir d'emprunts émis par elle et gagés sur le budget communautaire et 250 milliards d'euros prêtés par le FMI qui assure la mise en œuvre de la conditionnalité sur le tout. Il a été mis au point dans le courant d'un week-end (8 et 9 mai) par l'Ecofin travaillant sur les conclusions du Conseil Européen du 7 mai 2010.

²⁰ Qu'on se rappelle en effet le mot de la Chancelière Merkel au lendemain de la crise de Fortis selon laquelle 'les petits pays ne devraient pas être autorisés à avoir de grandes banques parce qu'ils ne sont pas en mesure de les sauver' ! Singulière conception du marché unique !

- Réforme du statut de l'entreprise (notamment la redéfinition de l'étendue du pouvoir des actionnaires « fidèles » versus « zappeurs », l'exercice des stocks options, la tension salariale entre CEO et le travailleur moyen).

L'UE-27 est en mesure d'organiser la régulation financière à son niveau sans s'aligner sur le petit commun dénominateur du G20, quitte à conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers, comme les Etats-Unis par exemple, en pratiquant la réciprocité sur base de la reconnaissance mutuelle. Le rapport de Larosière, reflet des préoccupations de l'industrie financière et des régulateurs nationaux responsables de la crise, pêche par timidité et ne peut pas être considéré comme un horizon incontournable. A la différence des Etats-Unis qui ont opté pour une réforme d'ensemble, l'UE procède par vagues de propositions ad hoc dont il est difficile de saisir la cohérence. Mais le Parlement européen l'a compris et force les réformes dans un sens plus ambitieux et plus communautaire.²¹

Souveraineté fiscale

Le mythe de la souveraineté des Etats a la vie dure. Il sert surtout de couverture à des intérêts particuliers dans les Etats-membres. En réalité, l'Europe souffre d'une déperdition nette de pouvoir fiscal : les Etats-membres exposés au risque de délocalisation de l'assiette (entreprises ou patrimoines) se neutralisent par la concurrence et l'UE reste démunie, faute de compétences et en raison du maintien de la règle de l'unanimité. L'harmonisation de la fiscalité sur les facteurs mobiles qui ouvre aussi la voie à de nouvelles ressources propres pour le budget communautaire, est nécessaire pour assurer :

- l'égalité devant l'impôt entre épargnants riches²² et épargnants modestes, entreprises transnationales et domestiques, entreprises cotées en bourse et PME;
- le basculement de la fiscalité du travail vers le capital (épargne financière et profits des entreprises) et vers la pollution par la voie de l'harmonisation;
- l'éradication des paradis fiscaux au sein de l'UE (Ile de Man, îles anglo-normandes, DOM/TOM) et la mise au pas des places offshore dans son aire tutélaire (Monaco, Andorre, Saint-Marin, Liechtenstein) ainsi que des accords de coopération avec les pays tiers dont la Suisse.

Ici l'UE-27 n'en est encore qu'à ses débuts en matière de fiscalité directe, malgré l'expertise des services de la Commission qui jusqu'ici n'ont guère pu compter que sur le Commissaire Monti pour faire avancer le dossier de la 'coordination fiscale' - à défaut de l'harmonisation. L'objection de la souveraineté nationale souvent avancée

²¹ Voir notamment le rapport de Pervenche Bérès sur la crise financière qui préconise l'institution d'un 'Monsieur Euro' à double casquette et sur l'association des Parlements nationaux à la coordination budgétaire ex-ante, les prises de position de Guy Verhofstadt sur la préséance des superviseurs européens sur les superviseurs nationaux et sur le contrôle des hedge funds, et les interventions de Sylvie Goulard pour des régulations plus ambitieuses et plus communautaires.

²² Selon l'INSEE (Le Monde du 03 avril 2010) les revenus les plus élevés ont acquittés 20% d'impôts alors que sans les niches fiscales dont ils bénéficient ils auraient dû payer 36% en 2007. On constate des écarts comparables en France pour les entreprises du CAC 40 et en Belgique pour celles du BEL 20 dont le taux d'imposition effectif est de 10 à 20% inférieur au taux nominal et à celui acquitté par les PME

contre une harmonisation ne tient pas pour deux raisons : d'un côté, l'arbitrage fiscal permet aux entreprises transfrontalières et aux gros patrimoines d'éviter une partie de l'impôt national ; de l'autre, la concurrence fiscale entre Etats-membres est source de pertes de revenus pour la puissance publique en Europe et de distorsions de concurrence entre Etats. Le chantier est ouvert : tout reste à faire. Mais la complexité et la sensibilité de la matière fiscale décourage les politiques –de toutes les factions- à s'engager sur ce dossier. La paralysie de l'Europe²³ sur ce dossier est cependant un facteur critique d'aggravation des inégalités, notamment en raison du report sur le travail de la charge fiscale, qui s'est singulièrement alourdie en Europe. Une coopération renforcée sur l'impôt des sociétés pourrait être envisagée au niveau de la zone euro, la difficulté provenant évidemment de l'Irlande qui en avait fait une ligne rouge de la ratification du Trait de Lisbonne.

Conclusion

Une page de l'Histoire de l'Europe se tourne avec le basculement du centre de gravité de l'économie globale vers l'Asie, là où vit la majorité de la population mondiale, évolution logique et souhaitable. Mais en regard de ce retour de l'Asie au-devant de la scène et de l'affaiblissement stratégique relatif des Etats-Unis, la capacité du continent européen de peser dans le nouvel ordre économique mondial comme un ensemble intégré est affaire de survie. L'UE-27 fournit un cadre encore imparfait et fragile à l'unité de l'Europe tandis que la zone euro préfigure un noyau fort de gouvernance interne et donc de puissance économique globale. On peut espérer que sur le plan de la défense naîtra prochainement un embryon de force militaire européenne, dans le cadre d'une coopération structurée qui sans doute ne coïncidera pas avec la zone euro parce que les protagonistes qui comptent ne sont pas les mêmes. L'Europe à deux vitesses est un fait, mais un jour tout cela convergera. En réalité c'est dans cette convergence entre monnaie et défense que se trouve probablement la clé du rééquilibrage du poids excessif pris par l'Allemagne dans la zone euro.

Entretemps le test de résistance de la zone euro à la crise est crucial. Une monnaie n'est pas un simple outil de politique économique. Elle crée entre ses membres une communauté de destin. Celle-ci implique une unité forte sur un modèle de développement, base d'un projet de société commun propre à assurer la cohésion, et d'une projection d'influence à l'extérieur.

La zone euro doit bien entendu viser la croissance. Mais on a vu que depuis vingt ans, le maintien de la croissance à un niveau faible -2%- s'est accompagné d'une hausse des inégalités. Le moment n'est-il pas venu de faire repartir le curseur de l'autre côté et de faire de la réduction des inégalités à travers l'emploi et les salaires, un facteur de la croissance par une stimulation de la demande européenne, que le désendettement public et privé incontournable va affaiblir. Parallèlement, il faudra bien entendu plus que jamais jouer la productivité pour compenser la dégradation du ratio entre actifs et inactifs, consécutive au vieillissement.

²³ Indicateurs de 'frémissements prometteurs' sont les propos de François Fillon, le Premier Ministre français, qui, devant la Commission européenne, a plaidé 'pour un effort d'harmonisation des politiques sociales et fiscales pour réduire les différences de compétitivité', ainsi que le récent rapport Monti sur le marché intérieur qui remet en avant la coordination fiscale.

Se dessine malgré tout devant nous une décennie de croissance lente –probablement de l'ordre de 1%- qui est la décennie de tous les dangers pour l'unité de l'UE et pour la stabilité de nos sociétés. Ce nouveau ralentissement de la croissance combiné avec la hausse des prix de l'énergie, de la nourriture et des matières premières, laquelle va obérer le pouvoir d'achat, impose aux Européens de changer leur style de vie vers davantage de frugalité, notamment. Cette frugalité subie et non choisie, va requérir pour des raisons à la fois économiques –la stimulation de la demande- et politiques -la demande de justice sociale- un partage plus équitable de la valeur ajoutée. Celui-ci peut être obtenu notamment par un transfert de la valeur ajoutée de l'industrie financière vers les autres secteurs, par la création d'emplois pour faire reculer le chômage et pour augmenter le taux de participation et par une restructuration de la fiscalité et des transferts de revenus (indemnités de chômage et allocations sociales). La création d'emplois demande un abaissement du coût du travail sans baisse des salaires réels, ce qui implique un basculement de la fiscalité du travail moins qualifié vers d'autres sources de taxation (profits des entreprises transnationales, gros patrimoines, pollution) et une gestion plus rigoureuse de la dépense publique et de certains transferts (aides aux entreprises et allocations de revenu). Au cœur du modèle, se situe le triangle critique de la croissance de la productivité. Il s'articule sur l'école qui demande une véritable révolution culturelle, la recherche -fondamentale et appliquée- qui appelle des moyens plus importants et mieux utilisés, et l'innovation technologique au niveau de l'entreprise et du secteur public, contraint lui aussi de se moderniser. Un programme de cette ampleur peut être initié par le Conseil européen, mais il demandera tôt ou tard une légitimation populaire parce qu'il va appeler des réformes profondes comportant une réallocation de ressources financières publiques devenues très rares.

Aujourd'hui l'Europe est gouvernée, non par des leaders visionnaires en charge d'un grand dessein européen, mais par des dirigeants nationaux ordinaires, élus sur des agendas internes et soudainement hissés par la crise à un palier supérieur de perspective politique et confrontés à des événements qui les contraignent à agir ensemble (*hanging together*) pour produire le bien commun européen. Telle est bien la fonction du Conseil européen dont le mode de fonctionnement est forcément intergouvernemental, puisque les grandes décisions impliquent toutes peu ou prou des transferts de souveraineté au moins de fait. Une fois la percée réalisée par consensus intergouvernemental la méthode communautaire s'impose naturellement comme la mieux appropriée à la mise en œuvre qui revient à la Commission. La guérilla institutionnelle ouverte par le Parlement européen contre le Conseil peut servir de vecteur de ce passage de l'intergouvernemental au communautaire. On voudrait que ce combat donne lieu davantage à des débats politiques dans lesquels s'affronteraient des visions idéologiques différentes du modèle européen et des modes de faire de l'UE. Mais ce mouvement n'est encore que sous-jacent. La crise devrait précipiter son avènement dans l'enceinte de Strasbourg et dans l'opinion publique européenne, pourtant tellement lente à émerger. La crise pourrait être le creuset de la Nouvelle UE.

Pierre Defraigne

Executive Director, *Madariaga – College of Europe Foundation*



MADARIAGA
COLLEGE OF EUROPE
FOUNDATION

14, Avenue de la Joyeuse Entrée
B-1040, Brussels
Belgium
Tel: + 32 2 209 62 10
Fax: + 32 2 209 62 11
Email: info@madariaga.org
www.madariaga.org
